

Unterrichtung durch die Bundesregierung: Bericht 2005 der Bundesregierung zur Wirksamkeit moderner Dienstleistungen am Arbeitsmarkt

Veröffentlichungsversion / Published Version
Forschungsbericht / research report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Bundesministerium für Arbeit und Soziales

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Deutscher Bundestag; Bundesministerium für Arbeit und Soziales. (2005). *Unterrichtung durch die Bundesregierung: Bericht 2005 der Bundesregierung zur Wirksamkeit moderner Dienstleistungen am Arbeitsmarkt*. (Forschungsbericht / Bundesministerium für Arbeit und Soziales). Berlin. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-49022-7>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Unterrichtung**durch die Bundesregierung****Bericht 2005 der Bundesregierung zur Wirksamkeit moderner Dienstleistungen am Arbeitsmarkt**

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Kurzfassung der Ergebnisse	9
1 Einleitung	19
2 Die Bundesagentur für Arbeit als moderner Dienstleister – Umbau und Akzeptanz	27
2.1 Vor der Reform: die Bundesanstalt für Arbeit vor dem Vermittlungsskandal	27
2.2 Das Ziel der Reform: Die Bundesagentur für Arbeit als moderner Dienstleister am Arbeitsmarkt	28
2.3 Die Akzeptanz der Bundesagentur für Arbeit	28
2.4 Vom Arbeitsamt zur Agentur: die Veränderung der Organisationsstruktur der Bundesagentur für Arbeit	36
2.5 Das neue Steuerungsmodell	37
2.6 Das Kundenzentrum der Zukunft	41
2.7 Die Systematisierung des Vermittlungsprozesses	46
2.8 Der Virtuelle Arbeitsmarkt	54
2.9 Die Module der Personalentwicklung	57
2.10 Die Zentralisierung der Einkaufsprozesse	58
2.11 Exkurs: Der Reformprozess und die Gründung der Arbeitsgemeinschaften	59
2.12 Schlussfolgerungen: Die Bundesagentur für Arbeit auf dem Weg zu einem modernen Dienstleister	60

	Seite
3 Neue Akzente in der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik	65
3.1 Zentrale Ergebnisse	66
3.1.1 Neuausrichtung der Arbeitsmarktpolitik	66
3.1.2 Niveau und Struktur der Inanspruchnahme	69
3.1.3 Integrationswirkungen	72
3.2 Die Wirksamkeit im Einzelnen	77
3.2.1 Neuausrichtung der Aktivierung	78
3.2.2 Vermittlungsgutschein	78
3.2.3 Beauftragung Dritter mit der Vermittlung	81
3.2.4 Beauftragung von Trägern mit Eingliederungsmaßnahmen	83
3.2.5 Personal-Service-Agenturen	86
3.2.6 Förderung beruflicher Weiterbildung und Bildungsgutschein	88
3.2.7 ABM	100
3.2.8 Eingliederungszuschüsse (Lohnkostenzuschüsse)	103
3.2.9 Beitragsbonus	111
3.2.10 Entgeltsicherung für ältere Arbeitnehmer	111
3.2.11 Ich-AG und Überbrückungsgeld	114
3.2.12 Arbeitnehmerüberlassung (Zeitarbeit)	122
3.2.13 Mini-Jobs	124
3.2.14 Midi-Jobs	126
3.2.15 Erleichterte Befristung von Arbeitsverhältnissen älterer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer	128
4 Ausblick auf 2006	131
Anhang 1: Förderung beruflicher Weiterbildung und Bildungsgutschein	133
Anhang 2: ABM	150
Anhang 3: Eingliederungszuschüsse	152

Abbildungsverzeichnis

	Seite
Abbildung 1: Arbeitslose, Langzeitarbeitslose und Arbeitslose ohne abgeschlossene Berufsausbildung	19
Abbildung 2: Vertrauen in die Bundesagentur für Arbeit	30
Abbildung 3: Gesamtzufriedenheit mit der örtlichen Agentur für Arbeit	31
Abbildung 4: Bewertung des Kundenzentrums der Zukunft	32
Abbildung 5: Kontakte der befragten Betriebe zur Agentur in den letzten zwölf Monaten	33
Abbildung 6: Weiterempfehlungsabsicht der befragten Betriebe	34
Abbildung 7: Wahrnehmung der Bundesagentur für Arbeit als moderner Dienstleister im Frühjahr 2005	35
Abbildung 8: Organigramm der Zentrale der Bundesagentur für Arbeit (vereinfachte Darstellung)	36
Abbildung 9: Organigramm einer Agentur für Arbeit (vereinfachte Darstellung)	37
Abbildung 10: Aufbau des Kundenzentrums	42
Abbildung 11: Exemplarische Kapazitätsverteilung der Vermittlerberatungszeit auf die Kundengruppen einer Agentur für Arbeit	48
Abbildung 12: Handlungsempfehlungen für das Matching (Standardkunden- und Zielkundenprogramm)	50
Abbildung 13: Verteilung der Kundengruppen in vier ausgewählten Agenturen für Arbeit mit Kundenzentren	51
Abbildung 14: Beratungsthemen bei SGB III-Arbeitslosen in den letzten 12 Monaten	53
Abbildung 15: Bestandteile VAM und deren prozentuales Kostenverhältnis	54
Abbildung 16: Zusammenarbeit in der Arbeitsgemeinschaft	59
Abbildung 17: Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik je Arbeitslosen und Maßnahmeteilnehmerin/Maßnahmeteilnehmer	68
Abbildung 18: Verbleib in Arbeitslosigkeit aufgrund mangelnder Arbeitsmarktintegration (Wirkung des Vermittlungsgutscheins) ..	80
Abbildung 19: Förderzugänge in die Beauftragung Dritter mit der Vermittlung im Jahr 2004	81
Abbildung 20: Verbleib in Arbeitslosigkeit aufgrund mangelnder Arbeitsmarktintegration (Wirkung der Beauftragung Dritter mit der gesamten oder mit Teilaufgaben der Vermittlung)	83
Abbildung 21: Verbleib in Arbeitslosigkeit bzw. Eingliederungsmaßnahmen aufgrund mangelnder Arbeitsmarktintegration ...	85
Abbildung 22: Verbleib in Arbeitslosigkeit bzw. PSA-Beschäftigung aufgrund mangelnder Arbeitsmarktintegration	87
Abbildung 23: Teilnehmerstruktur bei der Förderung beruflicher Weiterbildung	89
Abbildung 24: Teilnehmerbestand der Förderung beruflicher Weiterbildung nach Maßnahmetypen	89

	Seite
Abbildung 25: Förderdauern bei der Förderung beruflicher Weiterbildung	90
Abbildung 26: Bedeutung verschiedener Aspekte für die geschäftspolitische Ausrichtung der Förderung beruflicher Weiterbildung	90
Abbildung 27: Ausrichtung der Bildungszielplanung	91
Abbildung 28: Kriterien für die Ausgabe von Bildungsgutscheinen	92
Abbildung 29: Gründe für das Nichteinlösen von Bildungsgutscheinen aus Sicht der Führungskräfte in den Agenturen	93
Abbildung 30: Elemente der Qualitätssicherung bei der Förderung beruflicher Weiterbildung durch die Agenturen für Arbeit	94
Abbildung 31: Bewertung der Neuausrichtung der Förderung beruflicher Weiterbildung durch Agenturen und Bildungsträgerinnen/Bildungsträger	94
Abbildung 32: Verbleib in Arbeitslosigkeit bzw. beruflicher Weiterbildung aufgrund mangelnder Integration in ungeforderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung vor der Reform der Weiterbildungsförderung	97
Abbildung 33: Verbleib in Arbeitslosigkeit bzw. beruflicher Weiterbildung aufgrund mangelnder Integration in ungeforderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung nach der Reform der Weiterbildungsförderung	99
Abbildung 34: Verbleib in Arbeitslosigkeit bzw. ABM-Beschäftigung aufgrund mangelnder Arbeitsmarktintegration (2003)	103
Abbildung 35: Förderzugänge in die Eingliederungszuschüsse	105
Abbildung 36: Förderdauern bei Eingliederungszuschüssen	105
Abbildung 37: Anlässe für die Nachfrage nach Eingliederungszuschüssen	107
Abbildung 38: Bewertung von Reformideen zu Eingliederungszuschüssen	108
Abbildung 39: Verteilung der geschätzten zusätzlichen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten aufgrund der Reform des Eingliederungszuschusses für Ältere	108
Abbildung 40: Verteilung der geschätzten zusätzlich sozialversicherungspflichtig Beschäftigten durch den Eingliederungszuschuss für besonders betroffene schwerbehinderte Menschen	109
Abbildung 41: Ausübung einer ungeforderten sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung aufgrund geförderter Beschäftigung (Eingliederungszuschuss bei erschwelter Vermittlung mit einer Förderdauer von 3 bis 6 Monaten)	110
Abbildung 42: Höhe des täglichen Arbeitsentgeltzuschusses der Entgeltssicherung im Jahr 2004	111
Abbildung 43: Informationsquellen zur Entgeltsicherung	113
Abbildung 44: Förderzugänge in die Existenzgründungsförderung im Jahr 2004	115
Abbildung 45: Vermeidung von Arbeitslosigkeit aufgrund einer geförderten Existenzgründung (Überbrückungsgeld)	118
Abbildung 46: Vermeidung von Arbeitslosigkeit aufgrund einer geförderten Existenzgründung (Ich-AG)	119

	Seite
Abbildung 47: Frauen und Ausländerinnen/Ausländer in der Gesamtwirtschaft und in der Zeitarbeitsbranche (einschließlich PSA) Mitte 2004	122
Abbildung 48: Bewertung einzelner Maßnahmen der Zeitarbeitsreform durch Verleihbetriebe	123
Abbildung 49: Zusätzliche Beschäftigte in der Zeitarbeitsbranche (einschließlich PSA) Mitte 2004 aufgrund der Zeitarbeitsreform	124
Abbildung 50: Mini-Jobberinnen/-Jobber nach Alter und Geschlecht Ende 2003	125
Abbildung 51: Zusätzliche Mini-Jobberinnen/-Jobber aufgrund der Reform der Mini-Jobs	126
Abbildung 52: Midi-Jobberinnen/-Jobber nach Alter und Geschlecht Ende 2003	127
Abbildung 53: Zusätzliche Beschäftigte mit einem Bruttomonatsentgelt zwischen 400,01 Euro und 800 Euro aufgrund der Einführung der Midi-Jobs	128
Abbildung 54: Ausübung einer ungeforderten sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung aufgrund geförderter beruflicher Weiterbildung	133
Abbildung 55: Ausübung einer ungeforderten sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung aufgrund geförderter beruflicher Weiterbildung (Frauen)	134
Abbildung 56: Ausübung einer ungeforderten sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung aufgrund geförderter beruflicher Weiterbildung (Männer)	135
Abbildung 57: Ausübung einer ungeforderten sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung aufgrund geförderter beruflicher Weiterbildung (Ost)	136
Abbildung 58: Ausübung einer ungeforderten sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung aufgrund geförderter beruflicher Weiterbildung (Dauer der vorherigen Arbeitslosigkeit unter 3 Monate)	137
Abbildung 59: Ausübung einer ungeforderten sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung aufgrund geförderter beruflicher Weiterbildung (Dauer der vorherigen Arbeitslosigkeit 3 bis unter 6 Monate)	138
Abbildung 60: Ausübung einer ungeforderten sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung aufgrund geförderter beruflicher Weiterbildung (Dauer der vorherigen Arbeitslosigkeit 6 bis unter 12 Monate)	139
Abbildung 61: Ausübung einer ungeforderten sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung aufgrund geförderter beruflicher Weiterbildung (Dauer der vorherigen Arbeitslosigkeit mindestens 12 Monate)	140
Abbildung 62: Verbleib in Arbeitslosigkeit bzw. beruflicher Weiterbildung aufgrund mangelnder Integration in ungeforderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung vor der Reform der Weiterbildungsförderung	141

	Seite
Abbildung 63: Verbleib in Arbeitslosigkeit bzw. beruflicher Weiterbildung aufgrund mangelnder Integration in ungeförderter sozialversicherungspflichtige Beschäftigung vor der Reform der Weiterbildungsförderung (Frauen)	142
Abbildung 64: Verbleib in Arbeitslosigkeit bzw. beruflicher Weiterbildung aufgrund mangelnder Integration in ungeförderter sozialversicherungspflichtige Beschäftigung vor der Reform der Weiterbildungsförderung (Männer) . . .	143
Abbildung 65: Verbleib in Arbeitslosigkeit bzw. beruflicher Weiterbildung aufgrund mangelnder Integration in ungeförderter sozialversicherungspflichtige Beschäftigung vor der Reform der Weiterbildungsförderung (Ost)	144
Abbildung 66: Verbleib in Arbeitslosigkeit bzw. beruflicher Weiterbildung aufgrund mangelnder Integration in ungeförderter sozialversicherungspflichtige Beschäftigung vor der Reform der Weiterbildungsförderung (Dauer der vorherigen Arbeitslosigkeit unter 3 Monate)	145
Abbildung 67: Verbleib in Arbeitslosigkeit bzw. beruflicher Weiterbildung aufgrund mangelnder Integration in ungeförderter sozialversicherungspflichtige Beschäftigung vor der Reform der Weiterbildungsförderung (Dauer der vorherigen Arbeitslosigkeit 3 bis unter 6 Monate)	146
Abbildung 68: Verbleib in Arbeitslosigkeit bzw. beruflicher Weiterbildung aufgrund mangelnder Integration in ungeförderter sozialversicherungspflichtige Beschäftigung vor der Reform der Weiterbildungsförderung (Dauer der vorherigen Arbeitslosigkeit 6 bis unter 12 Monate)	147
Abbildung 69: Verbleib in Arbeitslosigkeit bzw. beruflicher Weiterbildung aufgrund mangelnder Integration in ungeförderter sozialversicherungspflichtige Beschäftigung vor der Reform der Weiterbildungsförderung (Dauer der vorherigen Arbeitslosigkeit mindestens 12 Monate)	148
Abbildung 70: Verbleib in Arbeitslosigkeit bzw. beruflicher Weiterbildung aufgrund mangelnder Integration in ungeförderter sozialversicherungspflichtige Beschäftigung nach der Reform der Weiterbildungsförderung	149
Abbildung 71: Verbleib in Arbeitslosigkeit bzw. ABM-Beschäftigung aufgrund mangelnder Arbeitsmarktintegration (2000 und 2001)	150
Abbildung 72: Verbleib in Arbeitslosigkeit bzw. ABM-Beschäftigung aufgrund mangelnder Arbeitsmarktintegration (2002 und 2003)	151
Abbildung 73: Ausübung einer ungeförderter sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung aufgrund geförderter Beschäftigung (Eingliederungszuschuss bei erschwerter Vermittlung mit einer Förderdauer von 3 bis 6 Monaten)	152
Abbildung 74: Ausübung einer ungeförderter sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung aufgrund geförderter Beschäftigung (Eingliederungszuschuss bei erschwerter Vermittlung mit einer Förderdauer von 6 bis 12 Monaten)	153

	Seite
Abbildung 75: Ausübung einer ungeforderten sozialversicherungs- pflichtigen Beschäftigung aufgrund geförderter Beschäftigung (Eingliederungszuschuss bei Ein- arbeitung mit einer Förderdauer bis 3 Monate)	154
Abbildung 76: Ausübung einer ungeforderten sozialversicherungs- pflichtigen Beschäftigung aufgrund geförderter Beschäftigung (Eingliederungszuschuss bei Ein- arbeitung mit einer Förderdauer von 3 bis 6 Monaten)	155
Abbildung 77: Ausübung einer ungeforderten sozialversicherungs- pflichtigen Beschäftigung aufgrund geförderter Beschäftigung (Eingliederungszuschuss für Ältere mit einer Förderdauer von 6 bis 12 Monaten)	156

Tabellenverzeichnis	Seite
Tabelle 1: Aufträge im Rahmen der Hartz-Evaluierung	22
Tabelle 2: Stichproben für die Untersuchung der Akzeptanz der Bundesagentur für Arbeit	29
Tabelle 3: Segmentspezifische Zieloptionen und Handlungs- programme	47
Tabelle 4: Inanspruchnahme arbeitsmarktpolitischer Instrumente und reformierter Beschäftigungsverhältnisse 2000	70
Tabelle 5: Inanspruchnahme arbeitsmarktpolitischer Instrumente und reformierter Beschäftigungsverhältnisse 2004	71
Tabelle 6: Fünf Zielbereiche der arbeitsmarktpolitischen Akteurinnen und Akteure vor Ort für ABM	101
Tabelle 7: Beeinflussung von Aspekten der Beschäftigungs- fähigkeit durch eine ABM nach der Einschätzung der Beschäftigten in zehn Agenturbezirken	102
Tabelle 8: Einschätzung von Aspekten der Beschäftigungs- fähigkeit vor, während und nach einer ABM durch die Beschäftigten in zehn Agenturbezirken	102
Tabelle 9: Eingliederungszuschüsse bis 2003 und ab 2004	104
Tabelle 10: Vermeidung von Arbeitslosigkeit aufgrund einer Existenzgründungsförderung in Westdeutschland	119
Tabelle 11: Erfolgsfaktoren für das Fortbestehen einer geförderten Gründung	121

Kurzfassung der Ergebnisse

Die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit ist vorrangiges Anliegen der Bundesregierung. Hierfür wurden umfassende Reformen eingeleitet. Leitmotiv der Arbeitsmarktreformen ist das Konzept des aktivierenden Sozialstaats. Im Mittelpunkt steht ein gewandeltes Verständnis der Aufgabenteilung von Staat und Bürgerinnen und Bürgern. Die Reformen am Arbeitsmarkt stellen im zentralen Lebensbereich der Erwerbsarbeit nach dem Grundsatz „Fördern und Fordern“ eine neue Balance zwischen staatlich organisierter Unterstützung einerseits und der Eigeninitiative der Bürgerinnen/Bürger andererseits her. Ziel dieser Politik ist es, die Autonomie und Teilhabe der Bürgerinnen/Bürger in Wirtschaft und Gesellschaft zu stärken.

Arbeitslosigkeit ist ein zentrales Problem in vielen Volkswirtschaften – sowohl moderner Wohlfahrtsstaaten als auch insbesondere der bisher weniger entwickelten Volkswirtschaften und so genannten Schwellenländer. Dabei hat Arbeitslosigkeit nicht nur eine ökonomische, sondern auch eine gesellschaftliche Dimension. Arbeit zu haben, ist für die meisten Menschen nicht nur eine wichtige Voraussetzung, um den Lebensunterhalt sichern zu können: Eine angemessene Erwerbsarbeit bietet darüber hinaus soziale Anerkennung, fördert die gesellschaftliche Integration und trägt häufig auch zur persönlichen Erfüllung bei.

Seit drei Jahrzehnten steigt jedoch die Zahl der Arbeitslosen in Deutschland mit einigen Unterbrechungen faktisch kontinuierlich an. Zuletzt gab es im Dezember 2005 4,61 Millionen Arbeitslose. Gerade im Osten Deutschlands besteht aufgrund des hohen Niveaus der Arbeitslosigkeit besonders großer Handlungsbedarf. Nicht nur auf den regionalen Arbeitsmärkten gibt es erhebliche Unterschiede mit Blick auf die Höhe der Arbeitslosigkeit. Besonders betroffen sind auf den berufsfachlichen Arbeitsmärkten Ungelernte, gering Qualifizierte sowie Personen mit Migrationshintergrund. Von Langzeitarbeitslosigkeit sind diese Personengruppen besonders häufig betroffen.

Mit dem Zweistufenplan der Bundesregierung vom Februar 2002 und den Gesetzen für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt war eine Neuausrichtung der Arbeitsmarktpolitik und der Bundesagentur für Arbeit intendiert. Der Entschließung des Deutschen Bundestages (Bundestagsdrucksache 15/98) folgend, werden die Wirkungen des Ersten bis Dritten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt im Zeitraum bis Mitte 2006 einer eingehenden Evaluation unterzogen. Der vorliegende Bericht 2005 präsentiert wichtige Zwischenergebnisse dieser Evaluation zur Umgestaltung der Bundesagentur für Arbeit und zu den Wirkungen der Arbeitsmarktpolitik in Deutschland. Entsprechend dem Auftrag des Deutschen Bundestages werden die Wirkungen wichtiger arbeitsmarktpolitischer Instrumente, die im

Rahmen der Reform verändert und eingeführt wurden, in einem vergleichbaren Beobachtungszeitraum analysiert und bewertet. Nicht Gegenstand der Evaluation sind Trainingsmaßnahmen, Maßnahmen der beruflichen Rehabilitation, Maßnahmen für Jugendliche sowie die Wirkungen der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe, die gesondert evaluiert werden. Ein wichtiger Schwerpunkt ist die Untersuchung der Bundesagentur für Arbeit, die Träger der Arbeitsmarktpolitik des Bundes ist. Hier galt es, den Umbau zu einem modernen Dienstleister am Arbeitsmarkt und dessen Auswirkungen auf die Leistungserbringung zu untersuchen. Schließlich umfasst der Bericht auch die Wahrnehmungen der Kunden und der Bevölkerung in Bezug auf Angebote und Dienstleistungen der Bundesagentur für Arbeit.

Damit wurde die bisher umfassendste Evaluation der deutschen Arbeitsmarktpolitik angestoßen, an der mehr als 20 namhafte Forschungseinrichtungen mit insgesamt etwa 100 Forscherinnen und Forschern beteiligt sind.

Die konsequente Evaluation im Bereich der Arbeitsmarktpolitik signalisiert auch ein neues Verständnis des Gesetzgebers: Gesetze, die erheblichen Einfluss auf die Entwicklung der individuellen Chancen zur Teilhabe an der Erwerbsarbeit haben, werden nicht für einen langen Zeitraum verabschiedet, sondern sind für Veränderungen bezüglich der mit ihrer Umsetzung erreichten Wirkungen offen. Die zeitliche Befristung korrespondiert mit der Maßgabe einer zeitnahen Evaluation. Die Vorschriften werden bewertet und auf Basis dieser Bewertung angepasst oder bei Misserfolg auch wieder abgeschafft. Die Einführung einer systematischen Überprüfung der Wirksamkeit gesetzlicher Regelungen im Bereich der Arbeitsmarktpolitik ist Ausdruck einer transparenten, rationalen aber auch mutigen Politik, die Vorbildcharakter für andere Politikfelder haben könnte.

Die Verringerung der Arbeitslosigkeit ist eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe, die gleichermaßen Unternehmen, Gewerkschaften und Politik herausfordert. Sie ist ein vorrangiges Anliegen der Arbeit der Bundesregierung. Hierfür wurden in den letzten Jahren umfassende Reformen in unterschiedlichen Politikfeldern eingeleitet. Grundsätzlich ist Arbeitsmarktpolitik nur eine der Steuerungsgrößen des Gesetzgebers und der Bundesregierung, mit denen die Situation auf dem deutschen Arbeitsmarkt verbessert werden kann. Die Arbeitsmarktpolitik kann den Ausgleich am Arbeitsmarkt verbessern und einen individuellen Nachteilsausgleich gewährleisten, jedoch nur bedingt die Nachfrage nach Arbeit erhöhen. Genau darauf zielen die im vorliegenden Bericht evaluierten Reformen ab: Das Matching am Arbeitsmarkt, d. h. den Ausgleich von Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage, zu verbessern und die Folgen der Arbeitslosigkeit für die Betroffenen

durch geeignete Maßnahmen abzumildern. Eine grundlegende Verbesserung der Arbeitsmarktlage kann jedoch nur durch erhebliche Anstrengungen der Wirtschaft selbst und mit Hilfe einer komplementären Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik erreicht werden.

Bei der Interpretation der im Bericht 2005 präsentierten Befunde ist wesentlich, dass die vorliegenden Erkenntnisse die Wirkungen der Reformen, die von der Kommission für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt konzipiert wurden, aufgrund des knappen Zeitrahmens bislang nur begrenzt abbilden konnten. Ebenso ist für einzelne Instrumente und Reformmaßnahmen festzustellen, dass die empirische Basis der Ergebnisse noch unzureichend und unterschiedlich stabil ist. In den Untersuchungsarbeiten ist es zwangsläufig bisher nur unzureichend gelungen, den Effekt „vor der Reform – nach der Reform“, also die Wirkungen der gesetzlichen Neuregelungen abzubilden.

Zudem sind die unterschiedlichen Beobachtungszeiträume der einzelnen Untersuchungsgegenstände zu beachten. Während die Untersuchungen zum Umbau der Bundesagentur für Arbeit und zu ihrer Akzeptanz einen Zeitraum abbilden, der bis zum Frühjahr 2005 reicht, bleiben die Untersuchungen zur Wirkung der Instrumente deutlich dahinter zurück, d. h. beziehen sich zumeist auf einen früheren Zeitraum. Zugespielt formuliert: Die Instrumente wurden im Untersuchungszeitraum häufig noch von der „alten“ Arbeitsverwaltung eingesetzt, während die Untersuchungen zum Umbau der Bundesagentur für Arbeit und ihrer Akzeptanz den Wandel zu einer „neuen“ Bundesagentur für Arbeit betreffen.

Daraus folgt auch, dass die hier präsentierten Ergebnisse eine Wirklichkeit widerspiegeln, die im Falle der untersuchten arbeitsmarktpolitischen Instrumente bis zu anderthalb Jahren und im Falle des Umbaus der Bundesagentur für Arbeit und der Messung ihrer Akzeptanz knapp ein Jahr zurückliegt. Die Bundesagentur für Arbeit hat sich seitdem auf ihrem Reformkurs weiterentwickelt. Mit dieser Weiterentwicklung haben sich auch Kundenwahrnehmung und Instrumenteneinsatz verändert, was von der Evaluation noch nicht berücksichtigt werden kann.

In der Arbeitsmarktpolitik des Bundes entstand mit der Einführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende zum 1. Januar 2005 eine tiefe Zäsur. Auch hier stößt die Evaluation an Grenzen: Der Bericht 2005 bildet weitgehend – jedenfalls bezogen auf die arbeitsmarktpolitischen Instrumente – den Rechtsstand sowie dessen praktische Umsetzung vor der Einführung der Grundsicherung ab.

Schließlich ist zu berücksichtigen, dass bestimmte Untersuchungselemente wie die Effizienzanalyse und die Makroanalyse methodisch noch am Anfang stehen. Deshalb ist hier bei der Interpretation der präsentierten Ergebnisse besondere Behutsamkeit angezeigt.

Zum gegenwärtigen Zeitpunkt kann demnach nur ein vorläufiges, aber dennoch kontrastreiches Bild gezeichnet werden. Der Bericht 2005 hat generell den Charakter eines Zwischenfazit. Der kurze Zeitraum seit dem Inkrafttreten der neuen Regelungen, die Laufzeit der Maßnah-

men und die Datenverfügbarkeit waren Gründe, die Evaluation auf einen Zeitraum einschließlich 2006 auszuweiten. Für die untersuchten Instrumente wird der noch zu erarbeitende abschließende Bericht 2006 eine deutlich bessere Basis sein, um im Jahre 2007 unter Würdigung der gesamten Evaluationsergebnisse Schlüsse für die aktive Arbeitsmarktpolitik zu ziehen.

Die Arbeitsmarktpolitik des Bundes verfolgt verschiedene Zielsetzungen. Diese finden sich im SGB III nicht nur in den Grundsatzparagrafen, sondern auch in zahlreichen instrumentenspezifischen Regelungen. So reichen die Zielsetzungen der Arbeitsförderung von der raschen Integration in ungeforderte Erwerbstätigkeit, der Unterstützung der gleichberechtigten Teilhabe von Frauen und Männern an der Erwerbsarbeit über Maßnahmen zum Erhalt der Beschäftigungsfähigkeit bis zur Verbesserung der regionalen Beschäftigungsstruktur. Arbeitsmarktpolitik hat zudem die Aufgabe des Nachteilsausgleichs für diejenigen, die durch Konjunkturzyklen und strukturellen Wandel ihren Arbeitsplatz verlieren. Insgesamt vereint sie vielfältige wirtschafts- und sozialpolitische Elemente in sich. Eine aussagefähige Evaluation der Arbeitsmarktpolitik muss sich dieser Vielfalt von Zielsetzungen stellen, will sie politisch relevante Ergebnisse erzielen.

Bislang ist es der Arbeitsmarktforschung nur begrenzt gelungen, die Erreichung der verschiedenen parallelen Zielsetzungen messbar zu machen. Wie international üblich, konzentrieren sich die Untersuchungen, die in diesem Bericht dokumentiert werden, auf das Ziel der Integration in Erwerbstätigkeit als zentralen Indikator zur Messung der Wirkungen. Die Wirkungsanalysen beziehen sich durchgehend auf die Frage: „Erhöht die Maßnahme die Integrationschancen des Teilnehmenden?“ Dabei gelang es bei einigen Instrumenten, auch längerfristige Wirkungen auf das Arbeitslosigkeitsrisiko (und damit die Beschäftigungsfähigkeit) zu ermitteln. Zudem wurden Instrumente wie die Förderung der beruflichen Weiterbildung, das Überbrückungsgeld und der Existenzgründungszuschuss untersucht, bei denen die Ergebnisse zur Integrationswirkung zugleich Aussagen über die Wirkung auf die Beschäftigungsfähigkeit (bzw. auf die Fähigkeit zur Ausübung einer selbstständigen Erwerbstätigkeit) der Personen zulassen. Schließlich wurde in den Untersuchungen zu Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen die Effektivität in Bezug auf die Beschäftigungsfähigkeit explizit qualitativ evaluiert.

Für eine umfassende Beurteilung der Wirkungen und Kosten der konkreten Leistungserbringung durch die Agenturen für Arbeit sollten auch die institutionellen Rahmenbedingungen, hier insbesondere die Ausgestaltung der Arbeitsförderung nach dem SGB III als Zweig der Sozialversicherung, die überwiegende Finanzierung durch Beiträge der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten und ihrer Arbeitgeber sowie die konkreten Maßgaben der Selbstverwaltung und der Bundesregierung als Rechtsaufsicht zur Durchführung dieser Aufgaben beachtet werden. Denn: Arbeitsmarktpolitik unterliegt in ihrer praktischen Umsetzung einer komplexen Steuerung. Diesen Aspekten widmen sich insbesondere die Untersuchungsarbeiten zum Umbau der Bundesagentur für Arbeit.

Wird weiter berücksichtigt, dass dieser Evaluationsbericht auch erste (vorläufige) Ergebnisse über Makrowirkungen enthält und somit versucht, auch Kreislauf- und Beschäftigungseffekte einzubeziehen, ist die oben formulierte Anforderung an eine Evaluation der Arbeitsmarktpolitik, welche die unterschiedlichen Ziele und Funktionen der Arbeitsmarktpolitik in Betracht ziehen soll, im Ansatz erfüllt. Dabei wird nicht der Anspruch erhoben, in dieser Evaluation alle relevanten Zielsetzungen oder gar Zielkonflikte berücksichtigt zu haben. Ein erster Schritt zu einer besseren Zielintegration und einer entsprechenden Zielevaluation ist aber gemacht. Im Vergleich zu anderen Untersuchungen erreichen daher die zentralen Aussagen des Berichtes 2005 – trotz der aufgezeigten methodischen Begrenzungen – eine hohe Qualität.

Sowohl der Endbericht 2006 als auch die Evaluation der Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II) werden diese spezifische Ausrichtung der Wirkungsforschung weiter entwickeln und die Ergebnisqualität insgesamt noch erhöhen.

Der vorliegende Bericht 2005 ist die Zusammenfassung der von den Evaluatoren in acht Einzelberichten präsentierten Evaluationsergebnisse. Er formuliert jedoch noch keine Konsequenzen oder Handlungsempfehlungen, die sich aus den Ergebnissen ergeben könnten. Die Ableitung solcher Konsequenzen soll dem Bericht 2006 vorbehalten bleiben. In den Einzelberichten finden sich zahlreiche Hinweise, dass es aus wissenschaftlicher Perspektive unbedingt geboten ist, die zumeist vorläufigen Befunde durch weitere Untersuchungsarbeiten zu überprüfen, zu präzisieren und belastbarer zu machen. Zudem gibt es zu einigen Instrumenten und Aspekten und Analysefeldern im Bericht 2005 noch gar keine Aussagen.

Der Bericht 2005 ist im Wesentlichen ein Werkstattbericht über die noch laufenden Untersuchungsarbeiten. Er präsentiert eine Reihe von positiven Ergebnissen. Hierbei ist besonders herauszustellen, dass der für die Neugestaltung der aktiven Arbeitsmarktpolitik zentrale Umbau der Bundesagentur für Arbeit in die richtige Richtung läuft. Effektivität, Effizienz und Transparenz des Handelns der Bundesagentur für Arbeit haben sich durch ein neues Steuerungssystem, systematisches Controlling und die Einführung des Kundenzentrums als zentrale Anlaufstelle für alle Arbeitnehmer- und Arbeitgeberkundinnen und -kunden, die personengebundene Dienstleistungen in Anspruch nehmen, deutlich erhöht.

Wichtige arbeitsmarktpolitische Instrumente haben sich ebenfalls als erfolgreich erwiesen. Mit ihnen gelingt es, eine schnellere Arbeitsmarktintegration zu erreichen. Hierzu gehören die Förderung der beruflichen Weiterbildung, die Eingliederungszuschüsse und die Existenzgründungsförderung mit dem Überbrückungsgeld und dem Existenzgründungszuschuss. Bei den Maßnahmen der geförderten beruflichen Weiterbildung wurde seit 2003 der anfängliche nachteilige sog. Lock-In-Effekt – die Verminderung der Vermittlungs- und der Eigensuchaktivität während der Maßnahmeteilnahme – erkennbar reduziert.

Mit neuen vermittlungsnahen Dienstleistungen wurden innovative Elemente in das arbeitsmarktpolitische Instrumentarium aufgenommen. Diese sind allerdings nicht immer erfolgreich. Die Beauftragung von Trägern mit Eingliederungsmaßnahmen ist ein nach ersten Erkenntnissen erfolgreiches Instrument. Integrationswirkungen der Beauftragung Dritter mit der Vermittlung und der Vermittlungsgutscheine konnten bislang nicht festgestellt werden.

Durch die neuen wettbewerblichen Elemente im Bereich der vermittlungsnahen Dienstleistungen ist davon auszugehen, dass mit unterschiedlichen Maßnahmeninhalten experimentiert wird. Angesichts dieser großen Heterogenität dürften sich hinter dem Durchschnittswert erfolgreiche und nicht erfolgreiche Maßnahmen verbergen. Hier gilt es, den Wettbewerb zwischen den Dienstleistern weiter zu fördern und erfolgreiche Ansätze auch überregional zu verfolgen. In ähnlicher Weise ist es auch bei anderen vermittlungsnahen Dienstleistungen geboten, erfolgreiche Ansätze zu identifizieren und weiterzuentwickeln.

Personal-Service-Agenturen (PSA) und Arbeitsbeschäftigungsmaßnahmen (ABM) haben sich dagegen bisher als nicht erfolgreich erwiesen. Die Nachhaltigkeit dieser Ergebnisse wird für den Endbericht mit aktuelleren Daten geprüft.

Erfolge zeigen sich schließlich bei der Verbesserung der beschäftigungspolitischen Rahmenbedingungen. Es ist gelungen, den Arbeitsmarkt weiter zu flexibilisieren: Bis Mitte 2005 gab es aufgrund der Neuregelung 1,8 Millionen zusätzliche Mini-Jobberinnen/-Jobber. Dabei erweisen sich die Mini-Jobs allerdings nicht als Brücke in die voll sozialversicherungspflichtige Beschäftigung. Gleichzeitig wurden bis Mitte 2004 mit den Midi-Jobs 125 000 sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse gesichert bzw. geschaffen.

Neuausrichtung und Akzeptanz der Bundesagentur für Arbeit

Die Bundesagentur für Arbeit befindet sich in einem umfassenden und komplexen Veränderungsprozess. Der gesamte Umbau der Bundesagentur für Arbeit muss parallel zum laufenden Geschäftsbetrieb vollzogen werden. Von den Fachkräften in den Agenturen für Arbeit sind daher hohe Anforderungen zu bewältigen: Trotz der Umstrukturierung müssen und werden weiterhin Arbeitsuchende beraten und vermittelt sowie Leistungsanträge bearbeitet. Es ist beachtlich, mit welchem Engagement die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter den Reformprozess unter diesen Umständen vorantreiben.

Insgesamt geht der Umbau der Bundesagentur für Arbeit in die richtige Richtung: Effektivität und Effizienz ihrer Leistung werden gesteigert. Aufgrund einer neuen Transparenz wird erstmalig eine fundierte Diskussion über die Qualität der Dienstleistungen der Bundesagentur für Arbeit möglich.

Herzstück der Organisationsreform ist das sog. Kundenzentrum der Zukunft. Das Kundenzentrum soll das Kernproblem des bislang ungesteuerten Kundenstroms in den

Agenturen lösen. Am Empfang werden die Kundinnen und Kunden an die zuständige Einheit verwiesen. In der Eingangszone können einfache Anliegen, für die keine Akten erforderlich sind, sofort und ohne Termin geklärt werden. Der Zugang zu den Fachkräften für Vermittlung und Leistung erfolgt grundsätzlich nur nach Terminvereinbarung. Zusätzlich sollen die neu eingerichteten Service-Center als zentrale Ansprechpartner für die telefonische Kontaktaufnahme zu den Dienststellen der Bundesagentur für Arbeit fungieren.

Nach einer Erprobung des Kundenzentrums in zehn Modellagenturen zog die Bundesagentur für Arbeit im Mai 2004 ein positives Resümee bezüglich der Erfolgsfähigkeit und Realisierbarkeit ihres Konzeptes. Auch die Evaluation bestätigt, dass die Einrichtung von Kundenzentren geeignet ist, die Qualität der Kundenbetreuung der Bundesagentur für Arbeit deutlich zu erhöhen. Bei der Umsetzung des Konzeptes zeigten sich jedoch auch Probleme, die von der Bundesagentur für Arbeit erkannt wurden und an deren Lösung bereits gearbeitet wird. Hierzu gehören beispielsweise Qualifikationsprobleme und Personalmangel insbesondere in der Eingangszone und am Empfang des Kundenzentrums sowie in den Service-Centern und eine zurzeit noch mangelhafte IT-Unterstützung.

Die Neuorganisation des Vermittlungsprozesses soll eine bessere Betreuung der Kundinnen und Kunden gewährleisten. Entsprechend sind die Vermittlerinnen und Vermittler in den Kundenzentren angehalten, 60 Prozent ihrer wöchentlichen Arbeitszeit für terminierte Vermittlungsgespräche vorzuhalten. Die angestrebte deutliche Verbesserung der Relation von Kundinnen und Kunden zu Vermittlerinnen und Vermittlern ist noch nicht erreicht worden.

Mit der neuen Organisationsform des Kundenzentrums geht durch die funktionale Trennung der Aufgabenbereiche ein erhöhter Aufwand an Koordination und Schnittstellenmanagement einher. Das neue System ist voraussetzungsvoller und störanfälliger als die Altorganisation. Quantitative wie qualitative Überlastungen in Service-Centern und Eingangszone übertragen sich schnell auf die anderen Teilsysteme und gefährden die angestrebten Entlastungseffekte im Vermittlungs- und Leistungsbereich.

Durch Zielvereinbarungen innerhalb der Bundesagentur für Arbeit und dem damit verbundenen Controlling gelingt es jetzt, geschäftspolitische Ziele zu kommunizieren und nachzuhalten. Voraussetzung dafür war die Einführung eines neuen Steuerungsmodells, das sich vor allem an Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit, Herstellung von interner und externer Transparenz sowie klarer Verantwortlichkeit für die Zielerreichung orientiert.

Die zur Umsetzung der geschäftspolitischen Ziele nach dem SGB III getroffenen Zielvereinbarungen sind schwerpunktmäßig auf die Wirkungsdimension „Integration“ ausgerichtet. Bestandteil der Zielvereinbarung ist das Budget des Eingliederungstitels. Die Agenturen dokumentieren in ihrem Arbeitsmarktprogramm, mit welchem Instrumenten-Mix sie das Ziel im Rahmen des vereinbarten Eingliederungstitels erreichen wollen. Diese Vereinbarungen haben jedoch häufig den Charakter von

Vorgaben. Aus dem neuen Steuerungsmodell folgt zwar, dass die Agenturen die Ergebnisverantwortung für die Integrationsziele tragen aber gleichzeitig sind sie nicht frei in ihrer Prozessgestaltung. Die Agenturen unterliegen damit in der Praxis einer relativ strengen Steuerung durch die Regionaldirektionen. Es muss beobachtet werden, ob diese Vorgaben von oben zu suboptimalen Entscheidungen vor Ort führen. Gegebenenfalls sind Ergebnis- und Prozessverantwortung in einer Hand zu bündeln.

Die Orientierung an Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit im Rahmen der neuen Steuerungslogik zielt darauf ab, dass der Einsatz von Ressourcen einen positiven betriebswirtschaftlichen Nettoeffekt im SGB III-Rechnungskreis erbringt. Die Unterstützung zur Integration eines Arbeitslosen ist aus Sicht der Bundesagentur für Arbeit dann betriebswirtschaftlich sinnvoll, wenn finanzielle Nettoerträge gegenüber den sonst erwarteten Aufwendungen zu erwarten sind. Nach dieser Auffassung hat nur die Integration von Empfängerinnen und Empfängern von Arbeitslosengeld in Erwerbstätigkeit eine fiskalische Wirkung. Der Erfolg von Maßnahmen muss zudem vor dem Bezug von Leistungen nach dem SGB II erfolgen, damit die Erträge noch im SGB III-Rechnungskreis realisiert werden können.

Zur Erhöhung der Effektivität und Effizienz der Dienstleistungen ist insbesondere eine Leistungssteigerung in der Vermittlung Ziel der Reform der Bundesagentur für Arbeit. Im Zusammenhang damit steht die Einführung der Handlungsprogramme, d. h. von systematischen Handlungsvorgaben für Vermittlerinnen und Vermittler bei der Betreuung der Kundinnen und Kunden. Voraussetzung für die Handlungsprogramme ist eine Differenzierung der Kundinnen und Kunden auf Arbeitnehmer- und Arbeitgeberseite. Ausgehend von den Einschätzungen zu Motivation, Qualifikation, spezifischen Arbeitsmarktbedingungen und persönlichen Hemmnissen weisen die Vermittlerinnen und Vermittler die Kundinnen und Kunden auf Arbeitnehmerseite jeweils einer von vier Kundengruppen zu, mit denen insgesamt sechs Handlungsprogramme korrespondieren. Mit jedem Handlungsprogramm ist ein (Abgangs-)Ziel aus Arbeitslosigkeit verbunden, beispielsweise die schnellstmögliche Vermittlung der sog. Marktkundinnen und -kunden bzw. der Erhalt der Marktfähigkeit oder die aktivierende Betreuung für die sog. Betreuungskundinnen und -kunden. Die Handlungsprogramme regeln den Einsatz von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen und die Betreuungsintensität, mit denen das jeweilige Ziel erreicht werden soll. Die neu eingeführte Kundendifferenzierung in vier Gruppen erweist sich ebenso wie die sechs Handlungsprogramme und die zugeordneten Produkteinsatzregeln in der Praxis vielfach als zu grob. Dies wird auch von der Bundesagentur für Arbeit erkannt, die innerhalb ihres Projektes „Biografische Daten“ an einer feineren Segmentierung arbeitet, bei der die Evaluationsergebnisse zur Wirkung der Instrumente auf unterschiedliche Personengruppen einbezogen werden.

Die Anstrengungen der Bundesagentur für Arbeit konzentrieren sich auf die sog. Beratungskundinnen und

-kunden, die einen gewissen Unterstützungsbedarf haben, bei denen jedoch aufgrund der Unterstützung ein Erfolg vor dem Übertritt in Leistungen nach dem SGB II erwartet werden kann. Bei den Marktkundinnen und -kunden wird unterstellt, dass eine Arbeitsmarktintegration auch ohne intensivere Unterstützung der Bundesagentur für Arbeit erfolgt; entsprechend setzt die Bundesagentur für Arbeit hier nur geringe Ressourcen ein. Die Kundinnen und Kunden mit den schlechtesten Integrationschancen und damit dem höchsten Betreuungsbedarf, die Betreuungskundinnen und -kunden, werden von der Bundesagentur für Arbeit ähnlich wie die Marktkundinnen und -kunden nur wenig unterstützt. Bei ihnen erwartet die Bundesagentur für Arbeit keinen Erfolg ihrer Bemühungen vor dem Übertritt in Leistungen nach dem SGB II.

Bei konsequenter Umsetzung dieser betriebswirtschaftlichen Logik der Kostenreduzierung für die Versicherten-gemeinschaft besteht die Gefahr, dass das Ziel einer frühzeitigen Intervention zur Vermeidung von Langzeitarbeitslosigkeit und damit zur Minimierung von Kosten für die gesamte Volkswirtschaft sowie weitere ökonomische und sozialpolitische Ziele aus dem Blickfeld der Bundesagentur für Arbeit geraten. Die Orientierung der arbeitsmarktpolitischen Steuerung an Effektivität und Effizienz ist nicht mit einer kurzfristigen Optimierung betriebswirtschaftlicher Kostenziele gleichzusetzen. Effektiv und effizient lassen sich auch volkswirtschaftliche und sozialpolitische Ziele umsetzen und erfüllen. Eine rationale Steuerung der Bundesagentur für Arbeit muss also keineswegs in einem Gegensatz zu diesen Zielen stehen.

Mit dem organisatorischen Umbau der Bundesagentur für Arbeit geht auch eine veränderte Rolle und Bedeutung der IT einher. Insbesondere die Einführung des Virtuellen Arbeitsmarktes soll den Reformprozess unterstützen. Bisher sind die erhofften Unterstützungsleistungen der IT in den Bereichen Vermittlung und Beratung noch nicht eingetreten. Als kritisch erweisen sich hier vor allem die stark verzögerte Einführung des internen IT-Systems VERBIS, welches die bisherigen parallelen Systeme und Anwendungen vereinheitlichen soll. Bei den auf Kunden und Kundinnen ausgerichteten IT-Systemen zeigte sich bisher insbesondere die Job-Börse als nur eingeschränkt nutzerfreundlich und liefert teilweise unpassende Suchergebnisse. Die angestrebte Selbstaktivierung aller Kundengruppen über webbasierte Dienstleistungen erscheint am ehesten geeignet für technikversierte Marktkundinnen und -kunden.

Die Zentralisierung des Einkaufs von Arbeitsmarktdienstleistungen erweist sich in der Praxis als schwierig. Der verstärkte Wettbewerb unter den Trägern führt zu einem starken Preiskampf, dem noch keine funktionsfähige Qualitätssicherung gegenüber steht. Der weitere Verlauf muss zeigen, ob ein effektives Qualitätsmanagement etabliert werden kann.

Das neue Personalentwicklungskonzept der Bundesagentur für Arbeit sollte den Reformprozess flankieren. Leider ist es nicht gelungen, das Konzept parallel zu den strukturellen Veränderungen zu implementieren, so dass

hier noch Handlungsbedarf für die Bundesagentur für Arbeit besteht.

Die Kundenzufriedenheit von Arbeitslosen und Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern mit der Bundesagentur für Arbeit hat sich im Frühjahr 2005 im Vergleich zum Vorjahr kaum verändert; bei den Arbeitslosen hat sich die Zufriedenheit eher verschlechtert, bei den Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern eher verbessert. Dabei hatten die Agenturen für Arbeit im Verlauf von zwölf Monaten zu weniger Betrieben Kontakt als noch ein Jahr zuvor. Dabei ist zu beachten, dass die Wahrnehmung der Kundinnen und Kunden in den letzten Monaten vor dem Befragungszeitpunkt auch von der Einführung der Grundsicherung für Arbeit-suchende und den damit verbundenen Schwierigkeiten geprägt wurde.

Neuausrichtung der Arbeitsmarktpolitik

Zentraler Untersuchungsgegenstand für die Evaluierung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente und ihrer Reform sind die Wirkungen auf die Integration von Arbeitslosen in Erwerbstätigkeit. Die Erhöhung der Chance auf Integration in Erwerbsarbeit und die Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit sind wesentliche Ansätze zur Stärkung individueller Autonomie und fördern zugleich die politische und gesellschaftliche Teilhabe der Bürgerinnen und Bürger. Zu allen untersuchten Instrumenten liegen – mit Ausnahme der neu eingeführten Transferinstrumente – erste Ergebnisse zu den Integrationswirkungen vor.

Die Zahl der Teilnehmerinnen und Teilnehmer an einer geförderten beruflichen Weiterbildung ist in den letzten Jahren stark gesunken. Dies gilt (im Bestand) insbesondere für Förderungen mit mittlerer Dauer. Unterproportional abgenommen haben dagegen vor allem Maßnahmen mit langer Förderdauer von mindestens zwei Jahren. Im Zuge der Reformen erfolgte in den Agenturen eine Veränderung der geschäftspolitischen Ausrichtung der Förderung beruflicher Weiterbildung hin zu einer stärkeren Beachtung von Integrationszielen und Effizienz. Zentrales Steuerungselement bei der Förderung beruflicher Weiterbildung ist die neu eingeführte Bildungszielplanung der Agenturen, in die insbesondere kurzfristige Bedarfe des Arbeitsmarktes einfließen.

Die von der Zentrale neu eingeführten Vorgaben einer prognostizierten Verbleibsquote¹ von 70 Prozent für die Zulassung von Maßnahmen und einer möglichst hohen individuellen Eingliederungswahrscheinlichkeit von Maßnahmeteilnehmerinnen und -teilnehmern haben zu einer Bestenauswahl (Creaming) geführt. Dies wird durch den Bildungsgutschein noch verstärkt, da gut Qualifizierte eher als andere mit der damit verbundenen Wahlfreiheit umgehen können.

Das Verhältnis zwischen Agenturen für Arbeit und Maßnahmeträgerinnen und -trägern hat sich im Zuge der

¹ Prozentsatz der Absolventinnen und Absolventen, die innerhalb eines 6-Monatszeitraums im Anschluss an die Maßnahme ihre Arbeitslosigkeit beenden.

Reformen grundlegend verändert. Die Führungskräfte in den Agenturen sahen einen Gewinn an Handlungsautonomie gegenüber den Trägerinnen und Trägern, diese kritisierten jedoch die eingetretene Entwicklung. Die externen Zertifizierungsstellen, die bis zum Frühjahr 2005 nur in wenigen Agenturbezirken eingerichtet waren, wurden sowohl von den Agenturen als auch von Maßnahmeträgerinnen und -trägern sehr kritisch gesehen.

Insgesamt sahen die Agenturen die Neuausrichtung der Förderung beruflicher Weiterbildung und insbesondere die Vorgabe einer prognostizierten Verbleibsquote jedoch positiv, während über zwei Drittel der Maßnahmeträgerinnen und Maßnahmeträger die Reformen insgesamt negativ bewerten.

Quantitative Wirkungsanalysen für den Zeitraum vor den Reformen kommen zu dem Ergebnis, dass Teilnehmerinnen und Teilnehmer einer von der Bundesagentur für Arbeit geförderten Weiterbildungsmaßnahme zwar früher aus der Arbeitslosigkeit in eine ungeforderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung wechseln als vergleichbare Nichtteilnehmerinnen/-teilnehmer. Betrachtet man jedoch den weiteren Erwerbsverlauf, so befinden sich Teilnehmerinnen und Teilnehmer mittelfristig im Allgemeinen nicht häufiger in einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung als Nichtteilnehmerinnen/-teilnehmer (mangelnde Nachhaltigkeit). Ob und inwieweit die Reformen im Bereich der Förderung der beruflichen Weiterbildung insgesamt zu einer Verbesserung der Ergebnisse führen, kann zum Zeitpunkt dieser Berichtslegung noch nicht beantwortet werden. Zunächst behindert die Teilnahme an einer geförderten beruflichen Weiterbildung die Ausübung einer ungeforderten sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung, da die Vermittlungs- und die Eigensuchaktivität zum Erliegen kommen (sog. Lock-In-Effekt). Die Untersuchungen konnten erste Tendenzen hin zu einer Abschwächung dieses anfänglichen und nachteiligen Lock-In-Effekts nach der Reform ermitteln. Nicht untersucht werden konnten langfristige Wirkungen nach mehreren Jahren.

Zwischen 2000 und 2004 ist die Zahl der jährlich neu begonnenen Beschäftigungsverhältnisse, die durch Eingliederungszuschüsse gefördert werden, zunächst gefallen und dann wieder gestiegen. Im Jahr 2004 lag sie schließlich wieder auf dem Niveau von 2000. Dabei gab es eine deutliche Verschiebung weg von langen Förderdauern von mindestens einem Jahr hin zu kürzeren Förderdauern. Sowohl die Förderzahlen als auch die Einschätzung der Agenturen für Arbeit machen deutlich, dass Eingliederungszuschüsse zu den wichtigsten arbeitsmarktpolitischen Instrumenten zählen. Als Ergebnis der Evaluierung kann festgehalten werden, dass die Neufassung zum 1. Januar 2004 den Umgang mit diesem Instrument in den Agenturen für Arbeit kaum berührt hat, eine Umorientierung hin zu stärkerer Beachtung von Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit beim Einsatz hatte bereits vorher eingesetzt. Quantitative Wirkungsanalysen ergaben, dass in den Jahren 2002 und 2000 neu geschaffene Möglichkeiten für Eingliederungszuschüsse bei älteren Arbeitslosen sowie für besonders betroffene schwerbehinderte Menschen die Beschäftigungschancen des jeweils förderfähigen Personenkreises erhöhten. Eine weitere Analyse zur

generellen Wirkung von Eingliederungszuschüssen ergab, dass Geförderte im Anschluss an die Förderung und eine etwaige Nachbeschäftigungszeit deutlich häufiger ungefordert sozialversicherungspflichtig beschäftigt sind als Personen einer Vergleichsgruppe von Arbeitslosen. Es obliegt der Bundesagentur für Arbeit, Eingliederungszuschüsse so einzusetzen, dass insbesondere schwer vermittelbare Arbeitslose gezielt in Beschäftigung gebracht werden. Ziel muss es dabei auch sein, Mitnahmen zu vermeiden.

Verschiedene Arbeiten außerhalb der laufenden Evaluation weisen auf eine in den letzten Jahren (wieder) steigende Zahl von Existenzgründungen hin. Dabei war – mit leicht steigender Tendenz – jeweils etwa ein Drittel der neuen Selbstständigen weiblich. Im Jahr 2004 wurden über 350 000 Neugründungen von der Bundesagentur für Arbeit gefördert. Davon entfielen 48 Prozent auf den neu geschaffenen Existenzgründungszuschuss (Ich-AG). Die Einführung des Existenzgründungszuschusses hat sich nicht nachteilig auf die Inanspruchnahme des Überbrückungsgeldes ausgewirkt; die Zahl der Zugänge in die Förderung mit Überbrückungsgeld ist in den letzten Jahren kontinuierlich gestiegen. Der Anteil der Frauen lag bei den neu gegründeten Ich-AGs deutlich über dem beim Überbrückungsgeld und auch über ihrem Anteil an den Gründerinnen und Gründern insgesamt.

Die qualitativen Untersuchungen geben Hinweise darauf, dass viele der Gründerinnen und Gründer sich offenbar weniger aus echter Überzeugung, sondern vor allem wegen fehlender Alternativen auf dem Arbeitsmarkt für die Selbstständigkeit entschieden haben. Im Hinblick auf die Intensität, mit der die Gründungen vorangetrieben wurden, lassen sich die aktiven Gründerinnen und Gründer auf der einen Seite und die eher passiven Gründerinnen und Gründer – einschließlich Scheingründungen – auf der anderen Seite unterscheiden. Nur wenige der Geförderten haben eine detaillierte Gründungsberatung von der Bundesagentur für Arbeit erhalten; diese wurde von den meisten auch nicht erwartet und ist keine zentrale Aufgabe innerhalb der Arbeitsförderung. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Bundesagentur für Arbeit sehen sich dazu im Übrigen weder zeitlich noch inhaltlich in der Lage. Viele der Gründerinnen und Gründer hatten kein durchdachtes und durchgerechnetes Konzept für ihre Gründung. Die für die Beantragung von Fördermitteln notwendigen Tragfähigkeitsbescheinigungen waren bei den fachkundigen Stellen offenbar leicht zu erhalten, häufig auch ohne Vorlage eines Businessplans.

Kritik wurde von den Existenzgründerinnen und -gründern vor allem am Konzept der Ich-AG geäußert, da sie zu Mitnahme und Missbrauch verleite. Es wurde eine stärkere Kontrolle der Eignung potenzieller Gründerinnen und Gründer durch die Agenturen gefordert.

Quantitative Wirkungsanalysen ergaben, dass von der Bundesagentur für Arbeit geförderte Existenzgründerinnen/-gründer in einem Zeitraum von bis zu 16 Monaten nach Förderbeginn häufiger weder arbeitslos noch in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen waren als eine Vergleichsgruppe von Personen, die zum Zeitpunkt des Förderbeginns der Existenzgründerinnen/-gründer arbeitslos

waren. Dabei waren die Unterschiede in Ostdeutschland meist größer als in Westdeutschland. Die Förderung der Existenzgründung aus Arbeitslosigkeit gehört also zu den wirksamen Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik. Beim Existenzgründungszuschuss muss insgesamt jedoch beachtet werden, dass die Förderung am Ende des Beobachtungszeitraums noch andauerte, so dass die Unterschiede zwischen Geförderten und Vergleichsgruppe tendenziell überschätzt werden. Bei insgesamt positiven Effekten der Förderung liegen zugleich auch Hinweise auf Mitnahme vor. Systemimmanente Fehlanreize der Förderung können deshalb nicht ausgeschlossen werden. Daher wurde, wie bereits beim Überbrückungsgeld, auch bei der Ich-AG eine Tragfähigkeitsbescheinigung als Fördervoraussetzung eingeführt. Darüber hinaus sind die Filter beim Zugang weiterzuentwickeln, ohne gleichzeitig den bürokratischen Aufwand für „echte“ Gründerinnen und Gründer deutlich zu steigern. Eine weitere Verbesserung kann durch eine systematische Verzahnung mit anderen Förderinstrumenten für Gründerinnen und Gründer von Bund, Ländern und Kommunen erreicht werden. Die Zusammenführung beider Instrumente erscheint ebenfalls sinnvoll.

Im Verlauf des Jahres 2004 gab es für etwa 20 000 Arbeitsuchende Beauftragungen von Trägern mit Eingliederungsmaßnahmen. Schwerpunkt waren Arbeitslose, die höchstens 24 Jahre alt waren und/oder Vermittlungshemmnisse hatten. Der starke Preisdruck, die erfolgsabhängige Vergütung und die mangelnde fachliche Prüfung führten dazu, dass entgegen dem Interesse des Gesetzgebers und der Agenturen nur begrenzt innovative Maßnahmen angeboten wurden. Quantitative Wirkungsanalysen geben erste Hinweise darauf, dass Arbeitslose, die mit einer Eingliederungsmaßnahme gefördert wurden, aufgrund dieser Eingliederungsmaßnahme früher als eine Vergleichsgruppe ihre Arbeitslosigkeit bzw. Eingliederungsmaßnahme durch eine Integration in Erwerbstätigkeit beenden konnten. Das Instrument verbesserte also die Eingliederungschancen von Arbeitslosen. Dies gilt in stärkerem Maße für Teilnehmer als für Teilnehmerinnen. Sofern mit der Verkürzung der Arbeitslosigkeit eine Verkürzung des Leistungsbezugs einhergeht, dürften die Eingliederungsmaßnahmen im Durchschnitt gesamtfiskalisch erfolgreich sein, d. h. zu Einsparungen geführt haben. Angesichts des Erfolgs der Eingliederungsmaßnahmen muss der mit ihnen verbundene Innovationswettbewerb gestärkt und müssen erfolgreiche Ansätze auch überregional verfolgt werden. Hier ist vor allem die Bundesagentur für Arbeit gefordert. Auch bei anderen vermittlungsnahen Dienstleistungen gilt es, gute Ansätze zu identifizieren und weiterzuentwickeln.

Die Intention der frühzeitigen Meldepflicht wurde von der Praxis begrüßt, jedoch wurde die Umsetzung des Ziels einer frühzeitigen Vermittlung im Untersuchungszeitraum kaum erreicht. Die anvisierte umfassende Betreuung erfolgte so gut wie nicht. In den meisten Fällen unterschied sich das Erstgespräch bei dem adressierten Personenkreis nicht von einem regulären Erstberatungsgespräch, das in der Regel nach Eintritt der Arbeitslosigkeit zusätzlich erfolgt. Vermittlungsbemühungen scheiterten vielfach an der unzureichenden Kooperation der

Arbeitsuchenden, der unzureichenden Freistellung von der bisherigen Beschäftigung für eine Maßnahmeteilnahme sowie der schlechten Arbeitsmarktlage. Überdies waren frühzeitige Vermittlungsbemühungen nur in Branchen bzw. Berufsgruppen erfolgversprechend, in denen auch entsprechend frühzeitige Stellenbesetzungen üblich sind (z. B. Akademikerinnen und Akademiker). Aus der Praxis wurde berichtet, dass im Allgemeinen Vermittlungsbemühungen frühestens sechs Monate vor der erwarteten Arbeitslosigkeit sinnvoll sind.

Bei den Vermittlungsgutscheinen haben – anders als bei anderen Vermittlungsinstrumenten – sowohl die Trägerinnen und Träger als auch die Arbeitslosen die Möglichkeit, ihre jeweiligen Vermittlungspartnerinnen und Vermittlungspartner frei zu wählen. Die Wahlfreiheit der privaten Vermittlerinnen und Vermittler reduziert ihre aus der erfolgsabhängigen Vergütung resultierenden Risiken. Der Vermittlungsgutschein zeigte sich als ein Instrument für aktiv Arbeitsuchende. Es mangelt vielfach an Informationen über Kompetenz und Qualität der Anbieterinnen und Anbieter. Inzwischen hat sich die Branche mit Unterstützung der Bundesregierung zwar auf Qualitätsstandards geeinigt, jedoch kam bislang keine Einigung über deren Umsetzung zustande. Während Marktkundinnen und -kunden den Vermittlungsgutschein einforderten, wurde er bei Betreuungskundinnen und -kunden von den Agenturen als Aktivierungsinstrument eingesetzt. Im Jahr 2004 führten weniger als ein Zehntel der ausgegebenen Gutscheine zu einer erfolgreichen Vermittlung und damit zur Einlösung. Die Diskrepanz hat vielfältige Ursachen: Beispielsweise beauftragten nicht alle Inhaberinnen und Inhaber eines Gutscheins eine private Arbeitsvermittlung, es mangelte an ernsthaften Stellenangeboten und teilweise wurden angebotene Stellen nicht angetreten. Überdies wurde offenbar mit den Vermittlungsgutscheinen eher der Abschluss instabiler Beschäftigungsverhältnisse unterstützt. Mit quantitativen Wirkungsanalysen konnte nicht nachgewiesen werden, dass Arbeitslose mit einem Vermittlungsgutschein binnen vier Monaten durch eine Integration in den allgemeinen Arbeitsmarkt früher aus Arbeitslosigkeit abgehen als vergleichbare Arbeitslose ohne einen solchen Gutschein. Bislang ist also keine Verbesserung der Integrationschancen von Arbeitslosen durch einen Vermittlungsgutschein feststellbar.

Im Verlauf des Jahres 2004 gab es 396 000 Beauftragungen Dritter mit Teilaufgaben der Vermittlung und 239 000 Beauftragungen Dritter mit der gesamten Vermittlung (§ 37 SGB III). Bei beiden Beauftragungen waren Jugendliche unter 25 Jahren stark vertreten. Arbeitslose, die maximal sechs Monate arbeitslos waren, waren auch bei den Beauftragungen mit der gesamten Vermittlung stark vertreten. Die Umsetzung war heterogen und erfolgt im Spannungsfeld von Kooperation und Konkurrenz zwischen Agenturen und Privaten. Die Agenturen können mit der Auswahl der Teilnehmerinnen und Teilnehmer die erfolgsabhängige Vergütung der Privaten stark beeinflussen; hier kritisierten die Privaten die unklaren vertraglichen Regelungen. Quantitative Wirkungsanalysen konnten nicht nachweisen, dass Arbeitslose, für die Dritte mit der Vermittlung beauftragt wurden, binnen vier Monaten aufgrund dieser Beauftragung schneller ihre Ar-

beitslosigkeit (einschließlich Zeiten einer Beauftragung Dritter) durch eine Integration in Erwerbstätigkeit beenden konnten als vergleichbare Arbeitslose ohne eine solche Förderung. Es konnte also keine Wirkung auf die Integrationschancen der Arbeitslosen ermittelt werden. Betrachtet man die Beauftragung mit der gesamten Vermittlung separat, so ergeben sich geringe Integrationserfolge sowohl für Männer als auch in Ostdeutschland.

Bereits bis Mai 2003 gab es in jedem Agenturbezirk eine Personal-Service-Agentur (PSA). Die für 2003 geplante Zahl von 50 000 PSA-Beschäftigten im Bestand wurde jedoch nicht erreicht; Ende 2004 gab es 27 000 PSA-Beschäftigte. Bei 58 000 Zugängen im Jahr 2004 waren Frauen entsprechend dem allgemeinen Muster von Zeitarbeit mit weniger als einem Drittel unterrepräsentiert. Jugendliche unter 25 Jahren waren mit etwa 40 Prozent aller Zugänge in den Jahren 2003 und 2004 sehr deutlich überrepräsentiert. Die Agenturen können anstelle der bisherigen Zuweisung von Teilnehmerinnen und Teilnehmern seit 2005 einen Bewerberpool einrichten, aus dem die PSA-Trägerinnen und -träger Einstellungen vornehmen. Dies bewahrt beide Parteien – anders als bei anderen Instrumenten – vor einer Übervorteilung durch die alleinige Auswahl der Teilnehmerinnen und Teilnehmer durch die Agenturen bzw. die PSA-Trägerinnen und -träger. Erfolgreiche PSA-Betreiberinnen und -Betreiber können oftmals bereits auf Erfahrungen mit der gewerblichen oder integrationsorientierten Arbeitnehmerüberlassung zurückgreifen. Gleichwohl wird aus der Praxis über verschiedene Umsetzungsmängel berichtet. Quantitative Wirkungsanalysen ergaben, dass PSA-Beschäftigte aufgrund dieser Tätigkeit später als vergleichbare Arbeitslose ihre Arbeitslosigkeit bzw. PSA-Beschäftigung durch eine Integration in Erwerbstätigkeit beenden. Nach dem heutigen Stand verschlechtern PSA also zunächst durch den Lock-in-Effekt (Verminderung der Vermittlungs- und Eigensuchaktivität) die Eingliederungschancen der Teilnehmerinnen und Teilnehmer. Für den Endbericht 2006 gilt es zu untersuchen, ob sich dieses Ergebnis bestätigt und ob in einer etwas längeren Frist ein positiver Maßnahmeeffekt zu ermitteln ist. Auf der Grundlage der Ergebnisse des Berichts 2006 wird über die Zukunft der PSA generell zu entscheiden sein.

Die arbeitsmarktpolitischen Akteurinnen und Akteure vor Ort verfolgen mit Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) Ziele aus fünf Bereichen. Während sich die Ziele Marktersatz bei arbeitsmarktpolitischen Problemlagen und die Einbeziehung spezifischer Zielgruppen auf den Umfang und die Struktur des Einsatzes von ABM beziehen, sind die anderen drei Ziele Wirkungsziele (vgl. unten). Die Zahl der ABM-Förderungen und deren durchschnittliche Laufzeit waren in den letzten Jahren trotz steigender Arbeitslosigkeit stark rückläufig. ABM konzentrierten sich auf Agenturbezirke mit Problemlagen insbesondere in Ostdeutschland; dies korrespondiert mit dem Ziel des Marktersatzes. In Einklang mit den adressierten Zielgruppen war der Anteil der besonders förderungsbedürftigen Personen in den letzten Jahren durchgehend hoch, 2004 betrug er knapp 80 Prozent an den Förderzugängen.

Die drei Wirkungsziele wurden in unterschiedlichem Maß erreicht:

- **Arbeitsmarktintegration:** Der Einsatz von ABM sollte stark marktbenachteiligten Arbeitslosen ohne abschbare Integrationsaussichten vorbehalten bleiben. Die in letzter Zeit zu beobachtende Zunahme der Zielgruppenschärfe könnte entscheidend dazu beitragen, diese Voraussetzung zu erfüllen. Quantitative Wirkungsanalysen geben jedoch für die bisherige Praxis erste Hinweise darauf, dass ABM-Beschäftigte aufgrund dieser Tätigkeit später als vergleichbare andere Arbeitslose ihre Arbeitslosigkeit bzw. ABM-Beschäftigung durch eine Integration in Erwerbstätigkeit beendeten. ABM verschlechtern also die Integrationschancen von Teilnehmerinnen und Teilnehmer. Da die negative Integrationswirkung von ABM während des Untersuchungszeitraums jedoch abgenommen hat, gibt es Anzeichen dafür, dass eine adäquate, zielgruppenorientierte Steuerung den Einsatz von ABM auch in Zukunft rechtfertigen könnte. Die Nachhaltigkeit dieses Trends wird für den Bericht 2006 mit aktuelleren Daten geprüft.
- **Beschäftigungsfähigkeit:** Beschäftigungsfähigkeit hat eine berufsfachliche, eine psychosoziale und eine gesundheitliche Dimension. Die Ergebnisse deuten darauf hin, dass bei der weit überwiegenden Zahl der ABM-Beschäftigten die berufsfachlichen Fähigkeiten zugenommen haben. Auch hinsichtlich der psychosozialen und gesundheitlichen Situation wurden zunächst Verbesserungen festgestellt. Dieser Status konnte allerdings bei vielen Teilnehmerinnen und Teilnehmer nach Beendigung der Maßnahme nicht gehalten werden, was mit fehlenden Perspektiven zur Integration in Erwerbstätigkeit im Anschluss an die Maßnahme zusammenhängen dürfte.
- **Strukturwirksamkeit:** Für die Strukturwirksamkeit von ABM gibt es einige exemplarische Belege. So wurde mit ABM beispielsweise verschiedentlich die regionale Infrastruktur verbessert. Darüber hinaus sind auch temporäre Nachfrageeffekte ausgelöst worden, die die regionale Wirtschaft unterstützt haben. Verallgemeinerbare quantitative Ergebnisse liegen allerdings nicht vor.

Unterschiedliche Reformelemente zielen auf eine verbesserte Arbeitsmarktintegration älterer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ab; bislang blieben hier Erfolge jedoch noch aus. Allerdings sind diese Instrumente sowohl bei den Vermittlungsfachkräften der Agenturen für Arbeit als auch in den Betrieben noch wenig bekannt. Die Bundesregierung wird die Entwicklung weiter beobachten. Darüber hinaus steht sie vor der Herausforderung, weitere Beschäftigungspotenziale für ältere Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zu erschließen.

Die bisherige Evaluierung ergab, dass der Beitragsbonus ein weitgehend unbekanntes Instrument war, das lediglich von gut informierten und im Umgang mit Fördermitteln erfahrenen Betrieben genutzt wurde. Dies liegt auch daran, dass das Beitragseinzugsverfahren für alle Zweige der Sozialversicherung von den Krankenkassen durchge-

führt wird und die Gewährung des Beitragsbonus hier festgelegt wird. Insgesamt war die Inanspruchnahme sehr gering, der Schwerpunkt der Förderung lag in Ostdeutschland. Im Rahmen der quantitativen Wirkungsanalysen konnte kein Einfluss des Beitragsbonus auf die Beschäftigungschancen der Anspruchsberechtigten ermittelt werden.

Die Entgeltsicherung für ältere Arbeitnehmer hatte in den Agenturen für Arbeit keinen strategischen Stellenwert. Deshalb, aber auch aufgrund fehlender Kenntnis der Vermittlerinnen und Vermittler, wurde in Gesprächen mit Anspruchsberechtigten nicht offensiv für dieses Instrument geworben. Gleichwohl waren die Agenturen für die Personen, die die Entgeltsicherung schließlich nutzen, eine wichtige Informationsquelle. Insgesamt war die Inanspruchnahme der Entgeltsicherung allerdings sehr gering. Von den Nutzerinnen und Nutzern wurde das Instrument mehrheitlich positiv bewertet. Die Befragungen lieferten jedoch auch Hinweise auf erhebliche Mitnahmen bei den Geförderten. In den quantitativen Wirkungsanalysen konnte kein Einfluss der Einführung der Entgeltsicherung auf die Beschäftigungschancen der Anspruchsberechtigten nachgewiesen werden.

Im Mai 2003 standen jeweils 3 Prozent der Erwerbstätigen in den Altersgruppen von 48 bis 65 Jahren in einem befristeten Arbeitsverhältnis. Während in Westdeutschland der Anteil jeweils lediglich etwa 2 Prozent betrug, waren es in Ostdeutschland je nach Altersgruppe zwischen 6 Prozent und 11 Prozent. Befristete Arbeitsverträge waren in allen Qualifikationsgruppen in ähnlichem Ausmaß vertreten; auch geschlechtsspezifische Unterschiede waren nicht zu erkennen. Die durchschnittliche Befristungsdauer lag in allen Altersgruppen zwischen 15 und 20 Monaten und damit unterhalb der ohnehin für alle Altersgruppen zulässigen Höchstdauer von zwei Jahren. Der Bekanntheitsgrad und das Interesse an der Neuregelung in den Unternehmen waren gering. In einer quantitativen Analyse konnte bis Mai 2003 kein Effekt auf die Zahl der Einstellungen nachgewiesen werden. Dies deutet darauf hin, dass die erleichterte Befristung von Arbeitsverhältnissen älterer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer (noch) keinen Beschäftigungseffekt hatte. Jedoch ist hier zu bedenken, dass der Untersuchungszeitraum nach der Reform (Januar bis Mai 2003) für eine abschließende Beurteilung zu kurz war.

Verbesserung der beschäftigungspolitischen Rahmenbedingungen

Die Reform der beschäftigungspolitischen Rahmenbedingungen wurde hinsichtlich ihrer Wirkungen auf die Zahl und Struktur der jeweils reformierten Beschäftigungsverhältnisse untersucht.

Seit Anfang der 1980er Jahre hat die Zahl der Beschäftigten der Zeitarbeit (einschließlich PSA) zugenommen, zuletzt sprunghaft nach der Reform. Die Zeitarbeit ist zwar ein kleines, jedoch sehr dynamisches Marktsegment: Gemessen an ihrer Größe hat sie einen sehr deutlich überproportionalen Anteil an den Neueinstellungen. Die Zeitarbeitsreform ist bei Verleih- und potenziellen Entleihbe-

trieben sehr gut bekannt, allerdings nicht im Detail. Mit der Deregulierung wurden langjährige Forderungen der Branche umgesetzt, sie beurteilt die Reform entsprechend positiv. Kritisch wurde hingegen das nur durch einen Tarifvertrag zu ersetzende Gleichbehandlungsgebot mit den Beschäftigten des entleihenden Betriebes gesehen. Die Gewerkschaften beurteilten die Reform unterschiedlich; sie beklagten insbesondere, dass die tarifvertraglichen Regelungen nicht in allen Verleihbetrieben eingehalten würden. Quantitative Analysen ergaben, dass es bis Mitte 2004 aufgrund der Zeitarbeitsreform etwa 23 700 zusätzliche sozialversicherungspflichtige Beschäftigte und Mini-Jobberinnen/-Jobber in der Zeitarbeitsbranche (einschließlich PSA) gab.

Im Juni 2005 gab es etwa 6,7 Millionen Mini-Jobberinnen/-Jobber; dies waren 2,6 Millionen mehr als vor der Reform Ende März 2003. Unter Berücksichtigung von 740 000 Umbuchungen von zuvor sozialversicherungspflichtig Nebenerwerbstätigen betrug der Zuwachs seit der Reform 1,8 Millionen, davon 700 000 ausschließlich geringfügig Beschäftigte und 1,1 Millionen Nebenerwerbstätige. Mini-Jobs waren im Westen, in Dienstleistungsbranchen und bei Frauen relativ häufig. Unter den ausschließlich geringfügig Beschäftigten waren vor allem jüngere und ältere Männer sowie Frauen mittleren Alters stark vertreten. Insgesamt waren die Mini-Jobs und ihre Reform gut bekannt. Die Mini-Jobs wurden von arbeitsmarktpolitischen Akteurinnen und Akteuren positiv bewertet. Aus der Evaluierung ergibt sich, dass der Zuwachs von 1,8 Millionen Mini-Jobberinnen/-Jobber bis Juni 2005 auf die Reform zurückzuführen ist. Allerdings ist mit dieser Beschäftigungsform für Arbeitslose keine Brücke in voll sozialversicherungspflichtige Beschäftigung entstanden.

Nach ersten Schätzungen haben knapp 700 000 Personen zu irgendeinem Zeitpunkt zwischen April und Dezember 2003 einen Midi-Job ausgeübt. Davon waren 75 Prozent Frauen. Die Anteile der Midi-Jobberinnen/-Jobber in West- und Ostdeutschland waren in etwa gleich groß. Während westdeutsche Frauen mittleren Alters den Midi-Job vielfach besonders attraktiv fanden, weil sich Familie und Beruf gut verbinden lassen, sah eine andere Gruppe von Midi-Jobberinnen und Midi-Jobbern ihre Tätigkeit als Sprungbrett zu einer „normalen“ Beschäftigung. 6 Prozent der Midi-Jobs waren nach Angaben der Midi-Jobberinnen/-Jobber durch eine Reduzierung des Entgelts entstanden. Die Midi-Jobs waren deutlich weniger bekannt als die Mini-Jobs. Quantitative Analysen ergaben, dass die Einführung der Midi-Jobs nicht nur zu einer Stabilisierung, sondern sogar zu einem leichten Zuwachs in dem begünstigten Beschäftigungssegment geführt hat. Bis Mitte 2004 hat die Reform 125 000 Beschäftigungen mit einem Entgelt von mehr als 400 Euro bis 800 Euro monatlich gesichert bzw. geschaffen.

Die Bundesregierung sieht sich weitgehend in ihren beschäftigungspolitischen Reformansätzen bestätigt. Der Arbeitsmarkt wurde weiter flexibilisiert und in bestimmten Segmenten neue Beschäftigungspotenziale erschlossen.

Ergebnis der makroökonomischen Evaluation

Die Makroanalysen für die Jahre 2001 bis 2004 haben gezeigt, dass die Umsetzung der Gesetze für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt ab 2003 positiv auf die Nettoaustritte aus der Arbeitslosigkeit in eine Beschäftigung im ersten Arbeitsmarkt wirkt. Dies gilt unabhängig vom Umfang durchgeführter Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Grund dafür könnte eine verstärkte Aktivierung der Arbeitslosen sein. Nach den Ergebnissen des Benchmarkings hat Ostdeutschland seinen Performance-Rückstand zu Westdeutschland durch die eingeleiteten Reformen reduziert.

Mit den Makroanalysen ist es nicht gelungen, für Gesamtdeutschland in den Jahren 2001 bis 2004 einen positiven Effekt des Niveaus der aktiven Arbeitsmarktpolitik insgesamt auf die Nettoaustritte aus der Arbeitslosigkeit in eine Beschäftigung im ersten Arbeitsmarkt nachzuweisen. Am ehesten kann noch für Ostdeutschland von positiven Effekten ausgegangen werden. Seit Beginn der Reformen im Jahr 2003 hat die Wirkung deutlich nachgelassen und dürfte nun in Westdeutschland sogar negativ sein. Diese Ergebnisse gelten jedoch nur für die damalige Struktur der Arbeitsmarktpolitik aus möglicherweise erfolgreichen und eher kontraproduktiven Maßnahmen.

Die Ergebnisse des Benchmarkings und der Makroanalyse weisen darauf hin, dass vor allem die Existenzgründungsförderung mit dem Überbrückungsgeld und dem Existenzgründungszuschuss, aber auch die Förderung beruflicher Weiterbildung anderen Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik überlegen sind. Beide Analysen deuten darüber hinaus übereinstimmend darauf hin, dass sich die Wirkungen der Förderung beruflicher Weiterbildung durch die eingeleiteten Reformen ab 2003 im Vergleich zu anderen Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik günstig entwickelt haben. Die Wirkung der nach der Reform deutlich angestiegenen Ausgaben für die Existenzgründungsförderung auf die Nettoaustritte aus Arbeitslosigkeit ist dagegen nicht eindeutig; gleichwohl wirkt sie wie erwähnt auch nach den eingeleiteten Reformen immer noch vergleichsweise positiv. Hier sind in der weiteren Evaluation die bisherigen Ergebnisse zu validieren.

Uneinheitlich sind die Ergebnisse der beiden Analysen im Hinblick auf Lohnsubventionen, die wesentlich aus Eingliederungszuschüssen bestehen, und ABM. Nach den Ergebnissen des Benchmarkings könnten sich möglicher-

weise die Wirkungen von Lohnsubventionen durch die eingeleiteten Reformen sogar günstiger als bei der Förderung beruflicher Weiterbildung entwickelt haben und damit ab 2003 zu den erfolgreicherer Instrumenten gehören. Hingegen liefert die Makroanalyse erste Indizien, dass sich die Wirkung von Lohnsubventionen vergleichsweise ungünstig entwickelt hat.

Die Ergebnisse der Makroanalysen geben erste Hinweise darauf, dass sich die Wirkungen von ABM im Vergleich zu anderen Maßnahmen durch die eingeleiteten Reformen ab 2003 günstig entwickelt haben und dadurch seither zu den erfolgreicherer Instrumenten gehören. Dies kann allerdings durch das Benchmarking nicht bestätigt werden; danach dürften sich die Wirkungen von ABM im Zeitablauf im Vergleich zu anderen Instrumenten sogar eher verschlechtert haben.

Derzeit lassen sich diese widersprüchlichen Ergebnisse nur mit dem Verweis auf die jeweils unterschiedlichen Indikatorkonzepte beim Benchmarking und der Makroanalyse begründen. Relevante Fragen hinsichtlich der Wirkungen müssen hier – ebenso wie in Teilen der Mikroanalyse – noch offen bleiben. Für den Bericht 2006 ist auf mehr Eindeutigkeit zu hoffen.

Unterschiede in den Wirkungen nach Geschlechtern und Regionen

Bei der Evaluation wurden Gender-Mainstreaming-Aspekte beachtet. Es zeigten sich bisher beispielsweise überdurchschnittlich positive Arbeitsmarktwirkungen für Frauen bei Eingliederungszuschüssen und bei geförderten Existenzgründungen sowie durch die Reform der Zeitarbeit. Für Männer hingegen sind die Integrationswirkungen von geförderter beruflicher Weiterbildung und der Beauftragung von Trägern mit Eingliederungsmaßnahmen überdurchschnittlich positiv. Aus den Ergebnissen des Benchmarkings und der Makroanalyse konnten bislang keine zuverlässigen Hinweise auf relevante geschlechtsspezifische Unterschiede hinsichtlich der Wirkungen und ihrer Entwicklung gewonnen werden.

In Ostdeutschland hatten die mit Eingliederungszuschüssen geförderten Beschäftigungsverhältnisse ebenso wie die geförderten Existenzgründungen und die Beauftragung Dritter mit der gesamten Vermittlung überdurchschnittlich große Integrationserfolge. Im Westen hingegen erwies sich die Förderung beruflicher Weiterbildung als überdurchschnittlich erfolgreich.

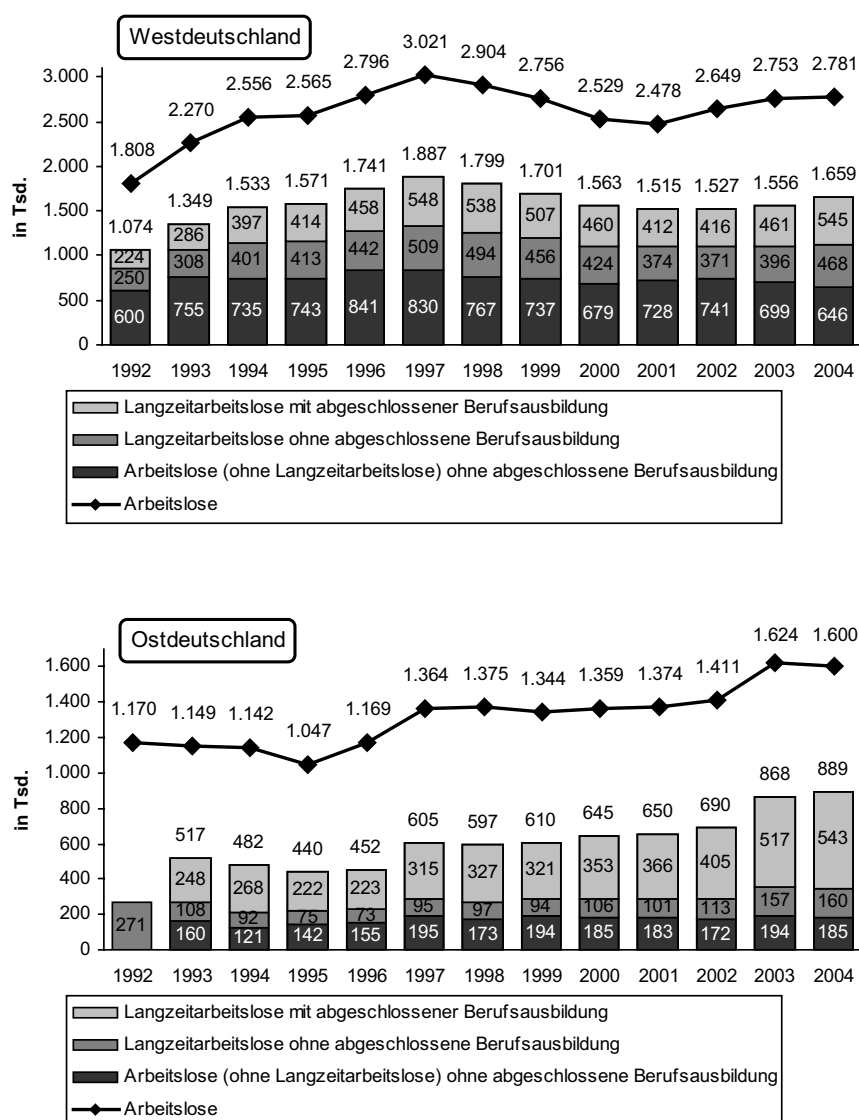
1 Einleitung

Seit drei Jahrzehnten steigt die Zahl der Arbeitslosen in Deutschland mit einigen Unterbrechungen faktisch kontinuierlich an. Zuletzt gab es im Dezember 2005 4,61 Millionen Arbeitslose. Gerade im Osten Deutschlands besteht aufgrund des hohen Niveaus der Arbeitslosigkeit großer Handlungsbedarf. Mit dem Anstieg der Ar-

beitslosigkeit insgesamt nahm auch die Zahl der Langzeitarbeitslosen und der gering qualifizierten Arbeitslosen zu (vgl. auch Abbildung 1). Es gilt, insbesondere für gering Qualifizierte und Langzeitarbeitslose, die Integrationschancen in das Beschäftigungssystem zu verbessern.

Abbildung 1

Arbeitslose, Langzeitarbeitslose und Arbeitslose ohne abgeschlossene Berufsausbildung



Anmerkung: 1992 für Ostdeutschland nur Langzeitarbeitslose insgesamt; bis 2002 Ostdeutschland nur neue Länder und Berlin-Ost, ab 2003 Ostdeutschland neue Länder einschließlich Berlin; Arbeitslose insgesamt Jahresdurchschnitte, Langzeitarbeitslose und Arbeitslose ohne Berufsausbildung jeweils Stichtagsdaten von Ende September.

Quelle: Bundesagentur für Arbeit, eigene Berechnungen.

Die Verringerung der Arbeitslosigkeit ist eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe und ein vorrangiges Anliegen der Bundesregierung. Hierfür wurden umfassende Reformen in unterschiedlichen Politikfeldern eingeleitet. Die aktive Arbeitsmarktpolitik als eines dieser Politikfelder kann den Ausgleich am Arbeitsmarkt verbessern, jedoch nur bedingt die Nachfrage nach Arbeit erhöhen.

Der Deutsche Bundestag hat am 14. November 2002 eine Entschließung (Bundestagsdrucksache 15/98) verabschiedet, in der die Bundesregierung aufgefordert wird, „... die Umsetzung der Hartz-Vorschläge sowie des Zweistufenplans der Bundesregierung insgesamt zeitnah evaluieren zu lassen. Neben der Neuorganisation der Bundesanstalt für Arbeit muss auch die Weiterentwicklung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente, die Änderung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes, die Auslagerungen von Aufgaben auf Dritte und die Akzeptanz der Bundesanstalt für Arbeit bei den Kunden umfassend untersucht werden. Erste belastbare Ergebnisse der Untersuchungen sollen nach drei Jahren vorliegen.“

Inhalte und Zeitrahmen der Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Kommission Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt wurden so konkret festgelegt.

Die mit der Reform der Arbeitsmarktpolitik verfolgten Zielsetzungen sind klar: Im Interesse der von Arbeitslosigkeit betroffenen Menschen geht es darum, den Beitrag der Arbeitsmarktpolitik zur Erhöhung von Beschäftigung und zur Verringerung der Arbeitslosigkeit möglichst wirkungsvoll zu gestalten. Angesichts der hohen gesellschaftlichen Kosten der Arbeitslosigkeit und mit Blick auf das erhebliche Mittelvolumen, das für die aktive Arbeitsmarktpolitik bereit gestellt wird, liegt es insbesondere im Interesse der Beitragszahlerinnen und Beitragszahler zur Bundesagentur für Arbeit, eine hohe Effizienz zu erzielen. Die Evaluation soll auf wissenschaftlicher Grundlage ermitteln, in welchem Umfang die mit den Reformen am Arbeitsmarkt angestrebten Zielsetzungen erreicht worden sind und wo Verbesserungsbedarf besteht. In der Überprüfung der Wirkungen gesetzlicher Regelungen und untergesetzlicher Maßnahmen durch Wirkungsforschung kommt der Arbeitsmarktpolitik eine Vorreiterrolle zu.

Neue Qualität der Arbeitsmarktforschung erreicht

Mit der Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Kommission Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt wird eine neue Qualität im Bereich der Wirkungsforschung erreicht.

Dies lässt sich an drei Meilensteinen festmachen:

- Erstens wurde die Evaluation der arbeitsmarktpolitischen Instrumente durch zwei konkurrierende methodische Vorstudien des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung (RWI) und des Instituts für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik (ISG) sowie des Zentrums für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) und einen darauf aufbauenden Workshop mit renommierten Arbeitsmarktforschern systematisch vorbereitet.

- Zweitens wurde – als Ergebnis dieser Vorarbeiten – ein interdisziplinär angelegtes Forschungskonzept in Form von aufeinanderbezogenen Arbeitspaketen im Wege der öffentlichen Ausschreibung an führende Einrichtungen der Arbeitsmarktforschung in Deutschland vergeben.

- Drittens wird der Ansatz verfolgt, nicht nur die Wirksamkeit einzelner – durch die Reformen am Arbeitsmarkt neu geschaffener oder neu ausgerichteter – Instrumente und Regelungen in einem abgegrenzten Zeitrahmen gleichzeitig zu untersuchen, sondern auch die Makrowirkungen dieser neuen Arbeitsmarktpolitik zu ermitteln. Als weitere Untersuchungsdimensionen werden der Umbauprozess der ehemaligen Arbeitsverwaltung zur Bundesagentur für Arbeit – der Umbau zum modernen Dienstleister am Arbeitsmarkt – und dessen Wahrnehmung durch die Kundengruppen sowie die Bevölkerung im zeitlichen Verlauf berücksichtigt.

Die beteiligten Forschungseinrichtungen

Aufgrund der Komplexität des Evaluationsvorhabens sind unterschiedliche Leistungspakete gebildet worden. Die drei zentralen Arbeitspakete sind:

Arbeitspaket 1 „Wirksamkeit der Instrumente“

Die Untersuchungen sollen ermitteln, ob bzw. in welchem Umfang die Umsetzung des Konzepts der Kommission Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt zu mehr regulärer Beschäftigung bzw. zum nachhaltigen Abbau der Arbeitslosigkeit beiträgt. Dabei ist die Wirksamkeit der einzelnen neuen Instrumente sowie des Instrumenteneinsatzes, der auf der Umsetzung der Vorschläge der Kommission Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt beruht, insgesamt zu überprüfen. Soweit möglich, sollen schließlich Aussagen zur Effizienz getroffen werden. Das Arbeitspaket 1 gliedert sich in sechs Module (Aufträge), die jeweils spezifische Instrumente bzw. Maßnahmen und ihre Reform evaluieren; übergreifend werden in einem der Module die Makrowirkungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik analysiert und ein Benchmarking der aktiven Arbeitsmarktpolitik durchgeführt.

Modul 1a „Neuausrichtung der Arbeitsvermittlung“

Im Modul 1a ist der Vermittlungsprozess unter Berücksichtigung der Neuausrichtung einschließlich des verstärkten Wettbewerbs durch die seit 2002 erfolgten Reformen am Arbeitsmarkt zu evaluieren. Vermittlung im Rahmen dieser Untersuchung umfasst alle Aktivitäten und Prozesse der Bundesagentur für Arbeit und ihrer Partnerinnen und Partner im Sinne des SGB III zur Zusammenführung von Arbeitsuchenden und Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber. Auftragnehmer dieses Moduls sind das Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB, Berlin) und das Institut für angewandte Sozialwissenschaft (infas, Bonn). Dabei sind insbesondere auch der Vermittlungsgutschein, die Beauftragung Dritter mit der Vermittlung, die Beauftragung von Trägern mit Eingliederungsmaßnahmen sowie die Personal-Service-Agenturen zu untersuchen.

Modul 1b „Förderung beruflicher Weiterbildung und Transferleistungen“

Gegenstand von Modul 1b sind die Förderung der beruflichen Weiterbildung (FbW) einschließlich des Einsatzes von Bildungsgutscheinen und ihre Änderung durch die Reformen am Arbeitsmarkt sowie die Transferleistungen (Transfermaßnahmen und Transferkurzarbeitergeld). Auftragnehmer dieses Moduls sind das Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit (IZA, Bonn), das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW, Berlin) und das Institut für angewandte Sozialwissenschaft (infas, Bonn).

Modul 1c „Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen“

Im Modul 1c sind die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) und ihre Änderungen durch die Reformen am Arbeitsmarkt sowie deren Zusammenlegung mit den vormaligen Struktur Anpassungsmaßnahmen (SAM) zu untersuchen. Auftragnehmer dieses Moduls sind das Institut für sozialökonomische Strukturanalysen (SÖSTRA, Berlin), das Institut für Medienforschung und Urbanistik (IMU-Institut, Berlin), das Progress-Institut für Wirtschaftsforschung (PIW, Bremen) und die Gesellschaft für Informationsmanagement und Projektentwicklung (COMPASS, Bremen).

Modul 1d „Eingliederungszuschüsse und Entgeltsicherung“

Die Eingliederungszuschüsse und ihre Änderungen durch die erfolgten Reformen sowie der Beitragsbonus für Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber bei der Einstellung älterer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und die Entgeltsicherung sind Gegenstand von Modul 1d. Auftragnehmer dieses Moduls sind das Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW, Mannheim), das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB, Nürnberg) und das Institut Arbeit und Technik (IAT, Gelsenkirchen).

Modul 1e „Existenzgründungen“

Im Modul 1e ist eine umfassende Analyse des Gründungsgeschehens, seiner öffentlichen Förderung sowie der Etablierung von Existenzgründerinnen und Existenzgründer vorzunehmen. Hierzu gehört auch die Untersuchung der Beschäftigungswirkungen von Existenzgründungen sowie der Einstellungszuschuss bei Neugründungen. Auftragnehmer dieses Moduls sind das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB, Nürnberg), das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW, Berlin), die Gesellschaft für Sozialforschung und Marktforschung (sinus, München), Dr. Alexander Kritikos (Gesellschaft für Arbeitsmarkttaktivierung, Berlin und Europa-Universität Viadrina Frankfurt/Oder) und das Institut für angewandte Sozialwissenschaften (infas, Bonn).

Modul 1f „Verbesserung der beschäftigungspolitischen Rahmenbedingungen und Makrowirkungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik“

Im Modul 1f sind die Veränderungen des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes, die Reform der Mini- und Midi-Jobs und der erleichterten Befristung von Arbeitsverhältnissen

älterer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zu evaluieren. Außerdem sind ein Benchmarking der aktiven Arbeitsmarktpolitik aller Agenturbezirke der Bundesagentur für Arbeit und makroökonomische Untersuchungen durchzuführen. Auftragnehmer dieses Moduls sind das Rheinisch-Westfälische Institut für Wirtschaftsforschung (RWI, Essen), das Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik (ISG, Köln), das Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH), das Gender-Institut Sachsen-Anhalt (GISA, Magdeburg) und Prof. Michael Christopher Burda PhD (Humboldt-Universität zu Berlin).

Arbeitspaket 2 „Organisatorischer Umbau der Bundesagentur für Arbeit“

Die Untersuchung soll den organisatorischen Umbau der Bundesanstalt für Arbeit zur Bundesagentur für Arbeit – also den Weg von der traditionellen Arbeitsverwaltung zu einer modernen Dienstleistungseinrichtung – analysieren und bewerten. Dabei stehen die Implementierung eines neuen Steuerungsmodells, das veränderte Verhältnis von Geschäftsleitung und Selbstverwaltung sowie veränderte Arbeitsmethoden bzw. Arbeitsabläufe im Mittelpunkt. Auftragnehmer sind das Institut für Sozialforschung und Sozialwirtschaft (iso-Institut, Saarbrücken) und die Organisationsberatung Peter Ochs (Saarbrücken).

Arbeitspaket 3 „Akzeptanz der Bundesagentur für Arbeit“

Gegenstand der Untersuchung ist die Entwicklung der Akzeptanz bzw. des Images der Bundesagentur für Arbeit – insbesondere im Hinblick auf die Wahrnehmung der angebotenen Dienstleistungen und ihrer Leistungsfähigkeit durch die Kundengruppen Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber und Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sowie der Bevölkerung. Auftragnehmer dieses Arbeitspakets ist das Institut für angewandte Sozialwissenschaft (infas, Bonn).

Zur Unterstützung und Steuerung des Evaluationsprozesses wurden die folgenden Arbeitspakete vergeben.

Arbeitspaket 4 „Administrative Unterstützung der Evaluation“

Der Auftrag umfasst die Unterstützung bei der Konzeption der Evaluierung, deren laufende Koordination und die Auswertung und Aufbereitung der Evaluierungsergebnisse einschließlich Gesamtberichtslegung in den Jahren 2005 und 2006. Auftragnehmer ist das Team Dr. Bruno Kaltenborn (Berlin).

Arbeitspaket 5 „Datenbereitstellung, -verarbeitung und -archivierung“

Gegenstand des Auftrags ist die Ziehung von Stichproben für die Auftragnehmerinnen und Auftragnehmer der Arbeitspakete 1 und 3 sowie die gezielte Aufbereitung evaluationsgeeigneter Daten für die Auftragnehmerinnen und Auftragnehmer. Auftragnehmerin ist die Bundesagentur für Arbeit und hier das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB, Nürnberg). Zuständig ist dort der Bereich IT und Informationsmanagement (IAB-ITM).

Tabelle 1 fasst die Aufträge der Hartz-Evaluierung noch einmal zusammen.

Tabelle 1

Aufträge im Rahmen der Hartz-Evaluierung

Arbeitspaket/Modul	Bezeichnung	Inhaltliche Aspekte	Auftragnehmer
1	Wirksamkeit der Instrumente		
1a	Neuausrichtung der Arbeitsvermittlung	Vermittlung/Virtueller Arbeitsmarkt, Vermittlungsgutschein, Beauftragung Dritter mit der Vermittlung, Beauftragung von Trägern mit Eingliederungsmaßnahmen, PSA	WZB, infas
1b	Förderung beruflicher Weiterbildung und Transferleistungen	Förderung beruflicher Weiterbildung/ Bildungsgutschein, Transfermaßnahmen/Transferkurzarbeitergeld	IZA, DIW, infas
1c	Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen	ABM/Strukturanpassungsmaßnahmen	SÖSTRA, IMU-Institut, PIW, COMPASS
1d	Eingliederungszuschüsse und Entgeltsicherung	Eingliederungszuschüsse, Beitragsbonus, Entgeltsicherung	ZEW, IAB, IAT
1e	Existenzgründungen	Existenzgründungen (Existenzgründungszuschuss/ Überbrückungsgeld, Einstellungszuschuss bei Neugründung)	IAB, DIW, sinus, GfA, infas
1f	Verbesserung der beschäftigungspolitischen Rahmenbedingungen und Makrowirkungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik	Arbeitnehmerüberlassung, Mini-Jobs, Midi-Jobs, Erleichterte Befristung bei Älteren, Benchmarking, Makroanalyse der Arbeitsmarktpolitik	RWI, ISG, IWH, GISA, Prof. Burda
2	Organisatorischer Umbau der Bundesagentur für Arbeit		iso-Institut, Peter Ochs
3	Akzeptanz der Bundesagentur für Arbeit		infas
4	Administrative Unterstützung bei der Evaluation	Koordination der Hartz-Evaluierung (Vorbereitung, Steuerung, Gesamtberichtslegung)	Team Dr. Kaltenborn
5	Datenbereitstellung, -verarbeitung und -archivierung im Rahmen der Evaluation der Umsetzung der Hartz-Vorschläge		IAB

Methodische Hinweise

Bei der Untersuchung der Instrumente wurde als Erfolgsmaßstab das zentrale Ziel der aktiven Arbeitsmarktpolitik gewählt, nämlich die Eingliederung in Erwerbstätigkeit. Nicht alle Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik verfolgen das Ziel der Integration in Erwerbstätigkeit mit der gleichen Intensität. Einige zielen auf die unmittelbare Integration in Erwerbstätigkeit, andere zunächst auf die Verbesserung der individuellen beruflichen Qualifikation.

Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen verfolgen primär die Zielsetzung, die individuelle Beschäftigungsfähigkeit zu erhalten oder zu verbessern. Insofern sind Vergleiche zwischen unterschiedlichen Instrumenten, die kurzfristig unterschiedliche Ziele verfolgen, mit gewissen Problemen behaftet. Diese Problematik wurde bei der Untersuchungsanlage durchaus gesehen. Um aber die Wirksamkeit der Arbeitsmarktpolitik insgesamt zu ermitteln und auch Vergleiche zwischen den Instrumenten zu ermöglichen, gibt es kaum eine Alternative zur Fokussierung auf

das Ziel der Integration in Erwerbstätigkeit. Andere Ziele, wie etwa die Förderung oder der Erhalt der Beschäftigungsfähigkeit, wurden deshalb nur bei der Untersuchung der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen explizit thematisiert und separat evaluiert.

Die Arbeitsmarktpolitik des Bundes umfasst in ihrer historisch gewachsenen Ausgestaltung wirtschafts-, struktur- und sozialpolitische Zielsetzungen und Elemente. Diese finden sich im SGB III nicht nur in den Grundsatzparagrafen, sondern auch in zahlreichen instrumentenspezifischen Regelungen. Für eine umfassende Beurteilung der Wirkungen und Kosten der konkreten Leistungserbringung durch die Agenturen für Arbeit sollten auch die institutionellen Rahmenbedingungen, hier insbesondere die Ausgestaltung der Arbeitsförderung nach dem SGB III als Zweig der Sozialversicherung, die überwiegende Finanzierung durch Beiträge der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten und ihrer Arbeitgeber sowie die konkreten Maßgaben der Selbstverwaltung und der Bundesregierung als Rechtsaufsicht zur Durchführung dieser Aufgaben beachtet werden. Denn: Arbeitsmarktpolitik unterliegt in ihrer praktischen Umsetzung einer komplexen Steuerung. Die Teilnahme an Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik hat auf die individuellen Erwerbsbiografien neben kurzfristigen auch mittel- und langfristige Wirkungen. Dieser Aspekt wurde bisher in der Arbeitsmarktforschung selten aufgearbeitet. Vor dem Hintergrund erheblicher Unterschiede auf den regionalen und fachlichen Arbeitsmärkten, die sich knapp mit den jeweiligen Arbeitslosenquoten andeuten lassen, wird weiterer Forschungsbedarf deutlich. Dies gilt letztlich auch für die gesamtfiskalische Ermittlung der Kosten der Arbeitslosigkeit, die erforderlich wäre, um zusammen mit den sozialen Folgewirkungen die gesamtgesellschaftlichen Auswirkungen der Arbeitslosigkeit erfassen zu können. Eine umfassende Beachtung dieser Aspekte erfordert weitergehende methodische Konzepte, umfangreichere Datengrundlagen und Untersuchungen als im Rahmen dieser bereits breit angelegten Evaluation umgesetzt werden konnten.

Eine aussagefähige Evaluation der Arbeitsmarktpolitik muss deshalb erhebliche Anstrengungen unternehmen, die dargelegte Komplexität des Untersuchungsgegenstandes angemessen einzufangen. Eine isolierte Betrachtung von „Vermittlungen“ und „kurzfristigen Integrationen“ wäre folglich unzureichend. Auf der anderen Seite ist es auch im Rahmen eines großen Forschungsvorhabens unmöglich, alle zuvor aufgeführten Aspekte angemessen zu berücksichtigen. Dementsprechend ist bei den Untersuchungen, die dem vorliegenden Bericht zugrunde liegen, der Fokus weiter gestellt worden. Neben ökonometrischen Analysen zur Wirkung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente und der Veränderung beschäftigungspolitischer Rahmenbedingungen wurden umfangreiche Implementationsanalysen, organisationssoziologische Untersuchungen und demoskopische Erhebungen durchgeführt. Allerdings ist es sehr schwierig, die Untersuchungen zum Umbau der Bundesagentur für Arbeit und zur Entwicklung ihrer Akzeptanz, die eine Organisationsanalyse des Dienstleisters und dessen Wahrnehmung durch Kunden

und Bevölkerung beinhalten, systematisch mit der Wirkungsforschung zu den arbeitsmarktpolitischen Instrumenten und zu den Veränderungen der beschäftigungspolitischen Rahmenbedingungen zu vernetzen. Hier gibt es Grenzen, die durch Methodik, Datenverfügbarkeit und Untersuchungszeitraum gesetzt sind.

Bei Würdigung der Vielfältigkeit der Zielsetzungen kommt der Arbeitsmarktpolitik vor allem die Kernaufgabe eines Schadensausgleichs für diejenigen zu, die bedingt durch die konjunkturelle Entwicklung und strukturellen Wandel ihren Arbeitsplatz verlieren. Moderne, aktivierende Arbeitsmarktpolitik erfüllt ihren Auftrag, der ausdrücklich auch sozialpolitische Dimensionen umfasst, vor allem dadurch, dass sie die Möglichkeit der wirtschaftlichen und sozialen Teilhabe an der gesellschaftlichen Erwerbsarbeit für die Arbeitsuchenden durch die Ausweitung ihrer Chancen auf die Integration in Erwerbstätigkeit verbessert und dazu auch ihre individuelle Beschäftigungsfähigkeit erhöht.

Die Wirkungsanalysen zu den einzelnen Instrumenten der aktiven Arbeitsmarktpolitik und den Veränderungen der beschäftigungspolitischen Rahmenbedingungen beziehen sich durchgehend auf die Frage: „Erhöht die Maßnahme die Integrationschancen des Teilnehmenden?“ Dabei gelang es bei einigen „älteren“ Instrumenten, auch längerfristige Wirkungen auf das Arbeitslosigkeitsrisiko (und damit die Beschäftigungsfähigkeit) zu ermitteln. Bei einigen Instrumenten – wie der Förderung der beruflichen Weiterbildung, dem Überbrückungsgeld und dem Existenzgründungszuschuss – beinhalten die Aussagen zur Integrationswirkung gleichsam auch Aussagen über die Wirkung auf die Beschäftigungsfähigkeit bzw. auf die Fähigkeit zur Ausübung einer selbstständigen Erwerbstätigkeit der geförderten Personen. Im Rahmen der Untersuchungen zu den Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen wurde mit qualitativen Ansätzen versucht, die Effektivität in Bezug auf die Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit zu ermitteln. Mit den schwerpunktmäßig organisationssoziologisch angelegten Untersuchungen zum Umbau der Bundesagentur für Arbeit werden auch die institutionellen Rahmenbedingungen für das Handeln des Hauptakteurs der Arbeitsmarktpolitik des Bundes in den Untersuchungskontext einbezogen. Eine weitere Untersuchungsdimension, nämlich die Wahrnehmung der Arbeitsmarktpolitik durch die Kundinnen und Kunden der Bundesagentur für Arbeit sowie die Bevölkerung, wird durch die Erhebungen zur Akzeptanz der Bundesagentur für Arbeit erschlossen.

Wird schließlich berücksichtigt, dass dieser Evaluationsbericht auch erste (vorläufige) Ergebnisse über Makrowirkungen enthält und somit auch Kreislauf- und Beschäftigungseffekte einzufangen versucht, ist die oben formulierte Anforderung an eine Evaluation der Arbeitsmarktpolitik, welche die Ziele und Funktionen der Arbeitsmarktpolitik in Betracht ziehen soll, im Ansatz erfüllt. Dabei wird nicht der Anspruch erhoben, in dieser Evaluation alle relevanten Zielsetzungen, -konflikte und Einflussfaktoren berücksichtigt zu haben. Ein erster Schritt zu einer besseren Zielintegration und einer

entsprechenden Zielevaluation ist aber gemacht. Im Vergleich zu anderen Untersuchungen erreichen die zentralen Aussagen des Berichtes 2005 – trotz methodischer Begrenzungen – eine hohe Qualität. Sowohl der Bericht 2006 als auch die Evaluationsanstrengungen im Rahmen der Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II) werden diese prinzipielle Ausrichtung weiter entwickeln und die Ergebnisqualität insgesamt noch erhöhen.

Im Rahmen der insbesondere durch die Datenverfügbarkeit begrenzten Analysemöglichkeiten wurden personenbezogene Faktoren (Geschlecht, Alter, Qualifikation, Ausländerinnenstatus und Ausländerstatus) ebenso wie regionale Faktoren (unterschiedliche Aufnahmefähigkeit des regionalen Arbeitsmarktes) berücksichtigt. Das Prinzip des Gender-Mainstreaming wurde beachtet.

Aufgrund des vergleichsweise kurzen Untersuchungszeitraums konnten keine langfristigen Wirkungen ermittelt werden. Die Aussagen zur Wirksamkeit beziehen sich in der Regel auf die kurzfristige Aufnahme einer Erwerbstätigkeit und teilweise mittelfristige Wirkungen auf die Integration oder das Risiko des Wiedereintritts in Arbeitslosigkeit. Nur punktuell – d. h. bei einigen „älteren“ Instrumenten – war es möglich, die Nachhaltigkeit der Integrationen in Erwerbstätigkeit zu analysieren.

Entsprechend dem Stand der Wissenschaft wurde die Wirksamkeit der Maßnahmen ermittelt, indem Teilnehmerinnen und Teilnehmer mit solchen Personen verglichen wurden, die ähnliche Eigenschaften besitzen wie diese, aber nicht teilgenommen haben. In der deutschen Arbeitsmarktwirklichkeit gibt es – zumindest bei den wichtigen Instrumenten – kaum die Möglichkeit, soziale Experimente durchzuführen. Konkret bedeutet dies, dass nicht im Rahmen eines praktischen Zufallsexperiments vergleichbare Personen ausgewählt werden können, die einer Maßnahme gezielt zugewiesen oder nicht zugewiesen werden, um den Effekt zu messen. Insoweit muss das Experiment durch mathematische Verfahren einschließlich der Bildung einer Kontrollgruppe simuliert werden. Hierbei ist es üblich, als Kontrollgruppe alle vergleichbaren Nichtteilnehmer der zu betrachtenden Maßnahme zu verwenden. Gegenwärtig lässt die vorhandene Basis an evaluationsgeeigneten Daten kaum eine andere Vorgehensweise zu. Damit schließt die Kontrollgruppe zwangsläufig auch Personen ein, die an einer anderen Maßnahme der aktiven Arbeitsmarktpolitik teilnehmen oder vor kurzem teilgenommen haben. Im Vergleich der Teilnehmerinnen und Teilnehmer zu dieser Teilgruppe wird nicht der eigentliche Effekt, sondern der zusätzliche Effekt zu anderen Maßnahmen ermittelt. Insoweit dürften die tatsächlichen Effekte je nach Instrument sowohl unter- als auch überschätzt werden.

Die Ermittlung der Effizienz der Instrumente und Maßnahmen gehört bisher nicht zum Standardrepertoire der deutschen Arbeitsmarktforschung und wird in dieser Form erstmals vorgenommen. Es liegen nur sehr eingegrenzt belastbare Aussagen bzw. Angaben zu den Kosten der Maßnahmen und den Personalkosten vor; dies auch deshalb, weil die Bundesagentur für Arbeit selbst solche Informationen bisher nur teilweise aufbereitet hat und

sich eine systematische Kosten-Leistungs-Rechnung noch im Aufbau befindet. Daher sind die getroffenen Aussagen mit einer gewissen Vorsicht zu bewerten. Zumeist ist die Tendenz der Aussagen jedoch eindeutig.

Hinweise zum Bericht 2005 und Ausblick auf den abschließenden Bericht 2006

Mit der Vorlage des Berichtes 2005 „Die Wirksamkeit moderner Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“, für dessen Konzeption, Schwerpunktsetzungen sowie inhaltliche Ausführungen die Bundesregierung verantwortlich zeichnet, werden – entsprechend der Aufforderung des Deutschen Bundestages – erste belastbare Ergebnisse der Untersuchung vorgelegt; das umfangreiche Forschungsvorhaben endet jedoch erst im Jahr 2006.

Der Zeitraum zwischen Gesetzgebung, praktischer Umsetzung und einer belastbaren Bewertung von Wirkung und Kosten-Nutzen-Verhältnis ist bei wichtigen Instrumenten, Regelungen und Maßnahmen zu kurz bemessen gewesen, um ausreichend gesicherte Ergebnisse gewinnen zu können. In bestimmten Fällen war es bisher nicht möglich, die Situation vor der Reform mit der nach der Reform zu vergleichen. Für viele Analysearbeiten konnte nur Datenmaterial herangezogen werden, das bis Mitte/Ende 2004 reicht. Dabei ist zu beachten, dass Daten für Maßnahmen, die eine Laufzeit von mehreren Jahren aufweisen – z. B. einige Maßnahmen der Förderung der beruflichen Weiterbildung, der Existenzgründerzuschuss (Ich-AG) – oder für von den Agenturen für Arbeit als Reaktion auf betriebliche Entwicklungen einzusetzenden Maßnahmen – wie die Transfermaßnahmen – noch gar nicht vorliegen können und für Forschungszwecke erst gewonnen und aufbereitet werden müssen.

Mit dem Bericht 2005 werden grundsätzlich erste belastbare Ergebnisse präsentiert. Die Forschungsarbeiten laufen jedoch weiter bis zur Mitte des Jahres 2006, um die Belastbarkeit der Ergebnisse zu erhöhen. Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales wird deshalb zum Ende des Jahres 2006 einen weiteren zusammenfassenden Bericht vorlegen, um das ehrgeizige Forschungskonzept auf der Grundlage eines längeren Untersuchungszeitraums mit belastbaren Ergebnissen abzuschließen.

Dieser Bericht – wie auch der für das Jahr 2006 geplante – befasst sich mit Untersuchungsgegenständen, die dem Rechtskreis des Dritten Buches Sozialgesetzbuch (SGB III) zuzuordnen sind. Die Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II) kann schon wegen des Zeitpunkts ihrer Einführung zum 1. Januar 2005 nicht Gegenstand dieser Evaluation sein; zwar waren die Forscherinnen und Forscher teilweise bis zum Frühsommer 2005 im Feld, die Datenbasis für ihre Wirkungsanalysen bezieht sich jedoch auf das Jahr 2004 oder früher. Die Einführung der Grundsicherung bedeutet eine wichtige Zäsur für die Arbeitsmarktpolitik nach dem SGB III: Heute werden von den Aktivitäten der Bundesagentur für Arbeit und ihren Agenturen für Arbeit – bis auf wenige übergreifende Aufträge – nur noch Personen erfasst, die Arbeitslosengeld beziehen oder keine Leistungen nach dem SGB II erhalten. Der Bericht 2005 bildet zumeist Maßnahmen für einen breiteren

Personenkreis ab, insbesondere auch die ehemaligen Bezieherinnen und Bezieher von Arbeitslosenhilfe. Mit dem Bericht 2006 wird es möglich sein, den Fokus der Evaluation verstärkt auf den kleineren Personenkreis, der dem heutigen Rechtskreis des SGB III angehört, auszurichten.

Der Bericht 2005 enthält anders als ursprünglich beabsichtigt keine Untersuchung von Transferleistungen (Transferkurzarbeitergeld, Transfermaßnahmen). Hier war es nicht möglich, auf eine ausreichende Datenbasis zurückzugreifen. Der Bericht 2006 wird diese Lücke schließen.

Der vorliegende Bericht basiert auf Vorarbeiten von Dr. Bruno Kaltenborn – Wirtschaftsforschung und Politikberatung, der vom damaligen Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit mit der Koordination der gesamten Evaluierung beauftragt worden ist. Für die konstruktive Zusammenarbeit bei der Koordination und für die zügige, kompetente und präzise Auswertung und Aufbereitung der acht anspruchsvollen Evaluationsberichte der beauf-

tragten Forschungseinrichtungen gilt der Dank dem gesamten Team.

Aufbau des Berichts

Der Bericht gliedert sich wie folgt. Zunächst werden die Zentralen Trends und Herausforderungen, die sich aus Sicht der Bundesregierung aus den Evaluationsergebnissen ergeben, in einem Kapitel zusammengefasst. Sodann widmet sich das Kapitel 2 dem Umbau und der Akzeptanz der Bundesagentur für Arbeit und bietet so einen umfassenden Kontext für die Wirkung der einzelnen arbeitsmarktpolitischen Instrumente, die in Kapitel 3 dargestellt wird. Der Bericht schließt mit einem Ausblick auf das Jahr 2006. Außerdem stellt er Anhänge mit weiterführenden Informationen zu den Ergebnissen einzelner Arbeitspakete zur Verfügung. Anhang 1 gibt zusätzliche Informationen zur Förderung beruflicher Weiterbildung. Anhang 2 widmet sich den Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und Anhang 3 den Eingliederungszuschüssen.

2 Die Bundesagentur für Arbeit als moderner Dienstleister – Umbau und Akzeptanz

Im Februar 2002 legte ein Prüfbericht des Bundesrechnungshofs über die Vermittlungstätigkeiten der Bundesanstalt für Arbeit offen, dass rund 70 Prozent der Vermittlungen der Behörde falsch verbucht waren. Die politische Krise, der so genannte Vermittlungsskandal, der daraufhin die deutsche Öffentlichkeit erfasste, bewirkte nicht nur einen Wechsel in der Führungsspitze der Bundesanstalt für Arbeit, sondern gab auch den wesentlichen Anstoß für eine grundlegende Reform der deutschen Arbeitsvermittlung.

Die Bundesregierung reagierte auf den Vermittlungsskandal unmittelbar am 22. Februar 2002 mit einem Zweistufenplan, der als mittelfristige Maßnahme die Einsetzung der Kommission Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vorsah. Kurzfristig wurde die Präsidialstruktur der Bundesanstalt für Arbeit in einen dreiköpfigen Vorstand umgewandelt und personell neu besetzt. Darüber hinaus blieb die Struktur der Bundesanstalt für Arbeit zunächst unangetastet.

Am 16. August 2002 veröffentlichte die vom damaligen Personalchef der Firma Volkswagen, Peter Hartz, geleitete Kommission Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt ihren Abschlussbericht, der neben einer umfassenden Reform der aktiven Arbeitsmarktpolitik des Bundes eine grundlegende organisatorische Reform der Bundesanstalt für Arbeit vorschlug. Ziel war es, eine flexible Dienstleistungseinrichtung mit einem verantwortlichen Management zu schaffen, um eine schnelle und effiziente Eingliederung von Arbeitsuchenden in Arbeit zu erreichen. Am 21. August 2002 formulierte die Bundesregierung erste Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge, die schließlich im Dritten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, das am 1. Januar 2004 in Kraft trat, konkretisiert wurden.

Bereits mit dem Führungswechsel an der Spitze der Bundesanstalt für Arbeit in Reaktion auf den Vermittlungsskandal hatten auch eigene Überlegungen und erste Umsetzungsschritte zu einer organisatorischen Reform innerhalb der Bundesanstalt für Arbeit begonnen. Die Organisation befindet sich so seit Mitte 2002 in einem Reformprozess, der auf dem Nebeneinander von „Alt-Ämtern“ und „Arbeitsämtern 2000“ (vgl. Abschnitt 2.1) aufsetzend, die ehemalige Behörde in einen modernen Dienstleister verwandeln soll.

Die Hartz-Evaluierung hat im Arbeitspaket 2 „Organisatorischer Umbau der Bundesagentur für Arbeit“ (iso-Institut/Peter Ochs) analysiert, wie weit dieser Reformprozess bis Mitte 2005 fortgeschritten ist, wie nah die Agentur dem Leitbild eines modernen Dienstleisters gekommen war und wie sich die Reformschritte auf die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Bundesagentur für Arbeit ausgewirkt haben. Gleichzeitig wurde im Arbeits-

paket 3 (infas) die „Akzeptanz der Bundesagentur für Arbeit“ bei Bevölkerung und Kunden gemessen. Schließlich beschäftigte sich das Modul 1a des Arbeitspaketes 1 „Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse“ mit der arbeitsmarktpolitischen Integrationswirkung des Kundenzentrums der Zukunft, des neuen Profilings und der Handlungsprogramme (WZB/infas). Dieses Kapitel fasst die Ergebnisse zum Umbau und zur Akzeptanz der Bundesagentur für Arbeit zusammen.

Es beginnt damit, die Ergebnisse der Untersuchung von infas zur Akzeptanz der Bundesagentur für Arbeit zusammenzufassen und ein vorläufiges Fazit zur Wahrnehmung der Weiterentwicklung der Bundesagentur für Arbeit zum modernen Dienstleister durch Bevölkerung und Kunden zu ziehen.

Die Analyse des Umbauprozesses der Bundesagentur für Arbeit von iso-Institut/Peter Ochs beginnt mit einem Überblick über die Veränderung der Organisationsstruktur in der Bundesagentur für Arbeit, betrachtet dann das neue Steuerungsmodell, beschreibt die neue Produktionslogik, d. h. zum einen das Kundenzentrum der Zukunft und zum anderen die systematische Unterstützung der Vermittler in Form von Handlungsprogrammen und technischen Hilfen, widmet sich der Beziehung zu Dritten mit einem Blick auf die Neugestaltung der Einkaufsprozesse (dieser Analyseteil stammt aus Modul 1a von WZB/infas) und betrachtet schließlich die neuen Personalentwicklungskonzepte der Bundesagentur für Arbeit. Außerdem wird ein Blick auf den Fortschritt des Virtuellen Arbeitsmarkts geworfen und die besondere Auswirkung der Einführung des SGB II auf den Umbau der Bundesagentur für Arbeit beleuchtet.

Das Kapitel schließt mit einer vorläufigen Bewertung des laufenden Reformprozesses der Bundesagentur für Arbeit auf ihrem Weg zu einem modernen Dienstleister.

2.1 Vor der Reform: die Bundesanstalt für Arbeit vor dem Vermittlungsskandal

Bevor die Offenlegung der falschen Vermittlungsdaten die Bundesanstalt für Arbeit grundlegend veränderte, befand sich die Organisation seit Mitte der 1990er Jahre in einer unter dem Schlagwort „Arbeitsamt 2000“ geführten Reform, die die ehemalige Spartenstruktur der Bundesanstalt für Arbeit in eine neue fachübergreifende Teamstruktur verwandeln sollte.

Das ursprüngliche Prinzip der Spartenorganisation bedeutete, dass die drei Fachgebiete Arbeitsvermittlung und Arbeitsberatung, Berufsberatung sowie Leistung zusammen mit der inneren Verwaltung als vierter Sparte die zentrale vertikale Gliederung der Organisation darstellten. Diese Gliederungsstruktur fand sich spiegelbildlich

auf jeder der drei Organisationsebenen wieder (Hauptstelle der Bundesanstalt für Arbeit, 11 Landesarbeitsämter, 184 Arbeitsämter mit ihren 647 Nebenstellen im Jahr 1995).

Der „Betrieb Arbeitsamt“ war nicht mehr als eine Zusammenfassung der Fachabteilungen unter der einheitlichen Leitung einer Behörde. Ihm fehlte der innere Zusammenhalt durch ein Verständnis gemeinsamer Aufgabenwahrnehmung und Zielverfolgung. Die Fachabteilungen führten dabei ein weitgehendes Eigenleben.

Die Idee des „Arbeitsamtes 2000“ war es, die Fachsparten aufzulösen und integrierte Teams von Vermittlung/Beratung und Leistung unter einheitlicher Leitung zu bilden. Nach mehreren Modellversuchsstadien erhielt die Reform im Jahr 2000 grünes Licht zur Flächeneinführung. Bis zum Vermittlungsskandal im Januar/Februar 2002 waren schließlich innerhalb kurzer Zeit 141 der damals 183 Arbeitsämter in einem mehrmonatigen gestuften Prozess zum „Arbeitsamt 2000“ umgestellt worden. Dann wurde die weitere Umstellung ausgesetzt. Die restlichen Arbeitsämter (darunter eine Reihe von Großstadtämtern) verblieben demnach in der alten Spartenorganisation.

Die Reform „Arbeitsamt 2000“ war in erster Linie eine Reform des Arbeitsamtes. Sie war von unten her gedacht und aus der Praxis heraus entwickelt worden. Sie war damit aber auch eine Reform, die ihren Ausgang am Kunden- und Dienstleistungsprozess genommen hat. Die der Reform der Arbeitsämter nachgehende Umstrukturierung von Landesarbeitsamt („LAA 2000“) und Hauptstelle („Hauptstelle 2000“) war eher eine Anpassung an die veränderten Verhältnisse in den Arbeitsämtern, als dass sie Funktionen und Steuerungsmodus der Zentralebenen neu bestimmt hätte. Das „Arbeitsamt 2000“ ist somit als Reformansatz zu charakterisieren, der das alte Arbeitsamt mit wenigen Korrekturen des Gesamtsystems „Bundesanstalt für Arbeit“ in eine neue, kundenfreundliche Form zu bringen versuchte.

Neben der nicht bewältigten Problematik der Zusammenführung von zwei Teilsystemen mit grundsätzlich unterschiedlicher „Produktionslogik“ (nämlich Leistung und Vermittlung/Beratung) und den gegenüber früher unklaren Verantwortungslinien ist der Reformversuch letztlich auch an seiner begrenzten Reichweite gescheitert.

An diesen beiden Ausgangspunkten – „Arbeitsamt 2000“ im Großteil der Agenturen, Spartenorganisation bei den nicht mehr umgestellten Agenturen – setzt die gegenwärtige Reform an.

2.2 Das Ziel der Reform: Die Bundesagentur für Arbeit als moderner Dienstleister am Arbeitsmarkt

Ziel des aktuellen Umbaus der Bundesagentur für Arbeit ist es, einen modernen Dienstleister am Arbeitsmarkt zu schaffen, der die Vermittlung zwischen Arbeitsangebot und -nachfrage optimiert. Neben den konkreten gesetzlichen Vorgaben des Dritten Gesetzes für moderne Dienst-

leistungen am Arbeitsmarkt ist der Begriff des modernen Dienstleisters nicht eindeutig definiert.

In ihrem Auftrag an die Kommission Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt formulierte die Bundesregierung:

„Für die schnelle und effiziente Eingliederung von Arbeitsuchenden in Arbeit braucht Deutschland eine flexible Dienstleistungseinrichtung mit einem verantwortlichen Management und strikter Erfolgskontrolle.“

Die Reform muss sich an den folgenden Grundsätzen orientieren:

- Dienstleistung im Wettbewerb,
- Konzentration auf Kernaufgaben mit der Arbeitsvermittlung im Zentrum,
- modernes kundenorientiertes Unternehmensmanagement mit hoher Leistungsfähigkeit.“

Aufgabe der Evaluatoren war es, diese Zielvorstellung für einen modernen Dienstleister zu präzisieren, um anhand der so festgelegten Kriterien die Zielerreichung der Bundesagentur für Arbeit bewerten zu können.

2.3 Die Akzeptanz der Bundesagentur für Arbeit

Die Messung der Akzeptanz der Bundesagentur für Arbeit wurde von infas auf sechs zentrale Themenkomplexe ausgerichtet, die im Folgenden zusammengefasst werden:

- Das Vertrauen in die Bundesagentur für Arbeit
- Die Dienstleistungsangebote der Bundesagentur für Arbeitnehmerkundinnen und -kunden
- Die Zufriedenheit der Arbeitnehmerkundinnen und -kunden
- Die Zufriedenheit der Arbeitgeberkundinnen und -kunden
- Die Rekrutierungswege der Arbeitgeberkundinnen und -kunden
- Die Wahrnehmung der Bundesagentur für Arbeit als moderner Dienstleister

Die Befragungen von infas erfolgten jeweils im Frühjahr 2004 und 2005 (vgl. auch Kasten), als der Umbau der Bundesagentur für Arbeit zu einem modernen Dienstleister erst in Ansätzen und noch nicht flächendeckend umgesetzt war. Die Ergebnisse der Befragungen lassen deshalb keine Schlüsse zu, wie die Kundinnen und Kunden angesichts der seither weiter fortgeschrittenen Neuorganisation die Dienstleistungsqualität der Bundesagentur für Arbeit heute einschätzen.

Im Frühjahr 2006 wird infas Bevölkerung sowie Kundinnen und Kunden erneut befragen und dann die Wahrnehmung der Agentur zu einem Zeitpunkt erfassen, zu dem Kundenzentren und Handlungsprogramme flächendeckend eingeführt sowie erste Anlaufschwierigkeiten überwunden wurden. Der Abschlussbericht 2006 wird über die Ergebnisse dieser Befragung berichten.

Untersuchung der Akzeptanz der Bundesagentur für Arbeit

Im Rahmen der Evaluierung wurde von Arbeitspaket 3 (infas) jeweils im Frühjahr der Jahre 2004 und 2005 das Image der Bundesagentur für Arbeit in der Bevölkerung und bei verschiedenen Kundengruppen sowie die Zufriedenheit verschiedener Kundengruppen mit den Agenturen für Arbeit und ihren Leistungen untersucht. Die Untersuchung basiert auf telefonischen Erhebungen repräsentativer Stichproben (vgl. Tabelle 2).

Das Fragenprogramm wurde für die unterschiedlichen Stichproben weitgehend einheitlich gestaltet. Dies gilt insbesondere für die vier Personenstichproben (Bevölkerung und die drei Stichproben der Kundengruppen Arbeitslose und Stellenwechslerinnen und Stellenwechsler). Entsprechend sind die Ergebnisse für die verschiedenen

Stichproben weitgehend untereinander vergleichbar. Teilweise wurden die Befragungsergebnisse für die SGB III-Arbeitslosen aus den Personenstichproben zusammengefasst. Die Erhebung im Jahr 2004 wird in weiten Teilen als „Nullmessung“ aufgefasst, denn Aussagen zu Image und Zufriedenheit sind vor allem im (zeitlichen) Vergleich inhaltlich interpretierbar.

Vertrauen in die Bundesagentur für Arbeit

Verglichen mit der ersten Akzeptanzuntersuchung von infas im Jahr 2004 (vgl. Kasten) rangiert die Bundesagentur für Arbeit im Vertrauen der Bevölkerung im Jahr 2005 unverändert auf Platz 12 von 15 abgefragten Organisationen, nach der Deutschen Bahn und den Kirchen, vor dem Deutschen Bundestag, der Bundesregierung und den politischen Parteien (vgl. Abbildung 2, nächste Seite).

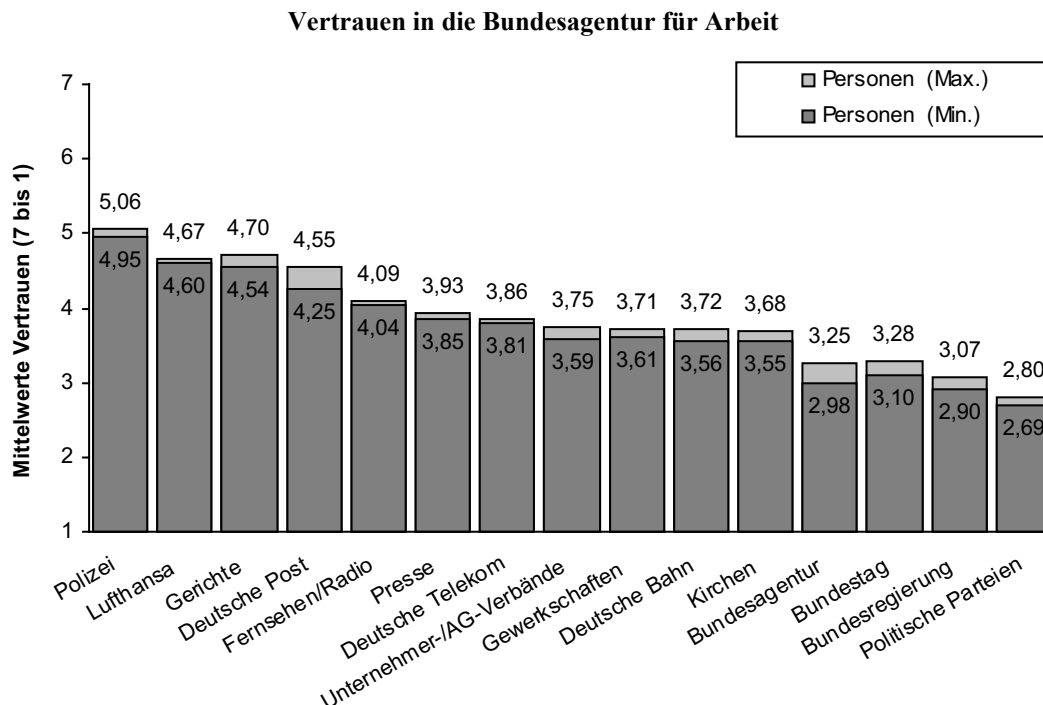
Tabelle 2

Stichproben für die Untersuchung der Akzeptanz der Bundesagentur für Arbeit

Stichprobe		Ziehungskriterien	Nettostichprobe	
			2004	2005
Personenstichproben	Bevölkerung	Wohnbevölkerung im Alter von 18 bis 65 Jahren, Befragung im Frühjahr der Jahre 2004 und 2005	2.513	2.516
	Kundenstichproben	SGB III-Arbeitslose	672	1.848
		SGB II-Arbeitslose	-	1.500
		Stellenwechsler/innen	1.061	1.000
		Arbeitgeber/innen	2.515	2.515

Quelle: Evaluationsbericht 2005 von Arbeitspaket 3.

Abbildung 2



Anmerkung: Befragungsergebnisse aus der Bevölkerungstichprobe, der SGB III-Arbeitslosenstichprobe und der Stellenwechslerstichprobe im Frühjahr 2005 (Skala von 1: überhaupt kein Vertrauen bis 7: sehr großes Vertrauen). Dargestellt sind jeweils nur die Minima und die Maxima der durchschnittlichen Bewertungen durch die verschiedenen Personengruppen.

Quelle: Evaluationsbericht 2005 von Arbeitspaket 3.

Dabei hat die Bundesagentur für Arbeit bei den arbeitslosen SGB III-Kundinnen und -Kunden an Vertrauen gewonnen, bei Bevölkerung und Beschäftigten jedoch verloren. Signifikante Unterschiede zwischen Männern und Frauen gibt es nicht, jedoch haben ostdeutsche Befragte ein wesentlich geringeres Vertrauen als westdeutsche.

Dienstleistungsangebote für Arbeitnehmerkundinnen und -kunden

Die Dienstleistungsangebote der Bundesagentur für Arbeit für Arbeitnehmerkundinnen und -kunden blieben in Bekanntheit und Nutzung gegenüber dem Vorjahr stabil, haben aber in der Bewertung durch die Kundinnen und Kunden verloren. Das Berufsinformationszentrum und die Broschüren/Informationsblätter der Bundesagentur für Arbeit sind ihre bekanntesten, meistgenutzten und beliebtesten Angebote. Die Umstellung auf den Virtuellen Arbeitsmarkt hat Bekanntheit und Nutzung der entsprechenden Online-Produkte nicht verringert, aber die Bewertung durch die Kundinnen und Kunden verschlechtert.

Die Dienstleistungen Stellen-Informationen-Service (SIS) und Ausbildungsstellen-Informationen-Service (ASIS) sind zwischen den Befragungswellen 2004 und 2005 im Virtuellen Arbeitsmarkt aufgegangen. Dabei ist die Umstellung in Bezug auf Bekanntheit und Nutzung grund-

sätzlich gelungen. Während sich bei Bevölkerung und Beschäftigten mit Stellenwechsel die Bekanntheitswerte für den SIS leicht verringert haben, konnten sie bei den arbeitslosen SGB III-Kundinnen und -Kunden gesteigert werden. Die Bekanntheit liegt dabei über alle Befragten hinweg bei 50 Prozent bis 70 Prozent. Der ASIS war bereits vor der Umstellung weniger bekannt als der SIS und hat gegenüber dem Vorjahr leicht verloren. Die Bekanntheitswerte dieses Teils des Virtuellen Arbeitsmarktes liegen heute bei rund 40 Prozent. Über alle befragten Gruppen blieben die Nutzungsquoten gleich.

Vergleicht man die Bewertungen der Dienstleistungsangebote der Bundesagentur für Arbeit, so fällt auf, dass einzig die Broschüren/Infoblätter im Jahr 2005 positiver bewertet wurden als im Jahr 2004. Besonders stark verloren haben SIS und ASIS im Zuge der Umstellung auf den Virtuellen Arbeitsmarkt. Hingegen finden die Bewerberprofile im Virtuellen Arbeitsmarkt Anklang: 37 Prozent der arbeitslosen SGB II- und SGB III-Kundinnen und -Kunden bewerten sie positiv.

Zufriedenheit der Arbeitnehmerkundinnen und -kunden

Die Gesamtzufriedenheit der Arbeitnehmerkundinnen und -kunden mit ihrer örtlichen Agentur für Arbeit ist im

Vergleich zu 2004 um rund 3,5 Prozentpunkte zurückgegangen. Dabei verlor die Agentur besonders stark in Regionen der Strategietypen III und IV der Bundesagentur für Arbeit² und gewann besonders stark bei den unter 25-Jährigen. Gleichzeitig scheint absolut betrachtet im Jahr 2005 die Zufriedenheit mit ihrer örtlichen Agentur für Arbeit bei den über 55-Jährigen sowie den Arbeitnehmerkundinnen und -kunden in Regionen des Strategietyps V (vgl. Abbildung 3) am größten zu sein.

Infas hat die Arbeitnehmerkundinnen und -kunden in drei Kundengruppen aufgeteilt: Markt-, Beratungs- und Betreu-

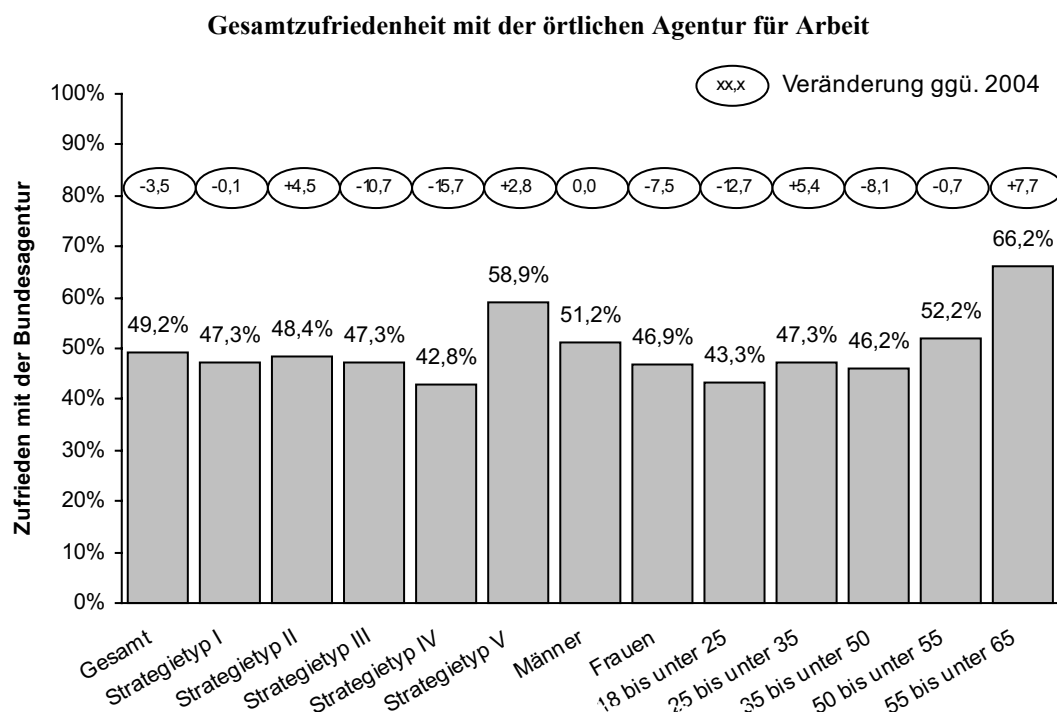
ungskundinnen und -kunden³ (vgl. Abschnitt 2.7 zur ähnlichen Kundendifferenzierung der Bundesagentur für Arbeit). Verglichen mit der 2004-Messung sind im Jahr 2005 die Markt- und Betreuungskundinnen und -kunden unzufriedener (–3,2 bzw. –1,5 Prozentpunkte) geworden, während sich die Zufriedenheit der Beratungskundinnen und -kunden (+4,6 Prozentpunkte) und der jugendlichen Kundinnen und Kunden unter 25 Jahren gesteigert hat (+12,7 Prozentpunkte).

Die Beratungsdienstleistung der Bundesagentur für Arbeit erhielt gegenüber dem Vorjahr leicht bessere Noten: Sämtliche Kundengruppen äußern zu 55 Prozent bis 60 Prozent ihre Zufriedenheit.

² Verwendet wurde die Klassifizierung aus dem Jahr 2003:
Strategietyp I: Bezirke in Ostdeutschland mit dominierendem Arbeitsplatzdefizit
Strategietyp II: Großstädtisch geprägt/vorwiegend in Westdeutschland/hohe Arbeitslosigkeit
Strategietyp III: Mittelstädtisch und ländlich in Westdeutschland mit durchschnittlicher Arbeitslosigkeit
Strategietyp IV: Zentren in Westdeutschland mit günstiger Arbeitsmarktlage und hoher Dynamik
Strategietyp V: Bezirke in Westdeutschland mit guter Arbeitsmarktlage und hoher Dynamik.

³ Die von infas durchgeführte Kundendifferenzierung basiert auf dem so genannten Heilbronner Fragebogen (Heilbronn war die Pilotagentur für die Einführung des Kundenzentrums der Zukunft, vgl. Abschnitt 2.6). Sie war eine Vorstufe der derzeit in den Agenturen angewendeten Differenzierung und wurde inzwischen von der Bundesagentur für Arbeit verfeinert.

Abbildung 3



Anmerkung: Befragt wurden arbeitslose SGB III-Kunden aus den Personenstichproben nach ihrer Gesamtzufriedenheit mit ihrer örtlichen Agentur für Arbeit auf einer Skala von 1 (sehr zufrieden) bis 4 (überhaupt nicht zufrieden). Die Grafik gibt den Anteil der sog. Top-Box-Werte (Noten 1 und 2) unter allen Befragten bzw. für spezifische Gruppen der Befragung 2005 wieder. In den Ovalen über den Balken findet sich die Veränderung in Prozentpunkten gegenüber der Befragung im Jahr 2004. Strategietyp I: Bezirke in Ostdeutschland mit dominierendem Arbeitsplatzdefizit; Strategietyp II: Großstädtisch geprägt/vorwiegend in Westdeutschland/hohe Arbeitslosigkeit; Strategietyp III: Mittelstädtisch und ländlich in Westdeutschland mit durchschnittlicher Arbeitslosigkeit; Strategietyp IV: Zentren in Westdeutschland mit günstiger Arbeitsmarktlage und hoher Dynamik; Strategietyp V: Bezirke in Westdeutschland mit guter Arbeitsmarktlage und hoher Dynamik (Klassifizierung aus dem Jahr 2003).

Quelle: Evaluationsbericht 2005 von Arbeitspaket 3.

Befragt nach den Themen der Beratung geben Marktkundinnen und -kunden eher an, eine umfassende Beratung über Marktmöglichkeiten und Zugänge erhalten zu haben als die anderen Kundengruppen. Die Befragten, die von einem Kundenzentrum der Zukunft betreut wurden, berichten von einer höheren Beratungsintensität.

Das Kundenzentrum der Zukunft erhält insgesamt die Schulnote 2,5 bis 3,1. Besonders gut werden die Aspekte „Terminierung Erstgespräch“ und „Erstgespräch“ bewertet, negativer die Aspekte „Aufnahmegespräch im Eingangsbereich“ und „Beratungsqualität“ (vgl. Abbildung 4). Die bereits seit längerem umgestellten Kundenzentren erhalten bessere Noten als die später umgestellten, was auf die Schwierigkeiten des Umstellungsprozesses hindeutet.

Bei der Befragung nach der Gesamtzufriedenheit mit der örtlichen Agentur für Arbeit hat infas die Kundinnen und Kunden nach ihrer Zufriedenheit mit bestimmten Aspekten der Agentur sowie nach der Wichtigkeit, die sie diesen Aspekten beimessen, gefragt. Bei den Aspekten, die als besonders wichtig wahrgenommen werden aber als besonders wenig zufriedenstellend bewertet werden, ist der Handlungsbedarf für die Bundesagentur für Arbeit am höchsten.

Geordnet nach der Diskrepanz zwischen Wichtigkeit und Zufriedenheit ergibt sich bei den SGB III-Arbeitslosen (zusammengefasst aus allen Personenstichproben) das

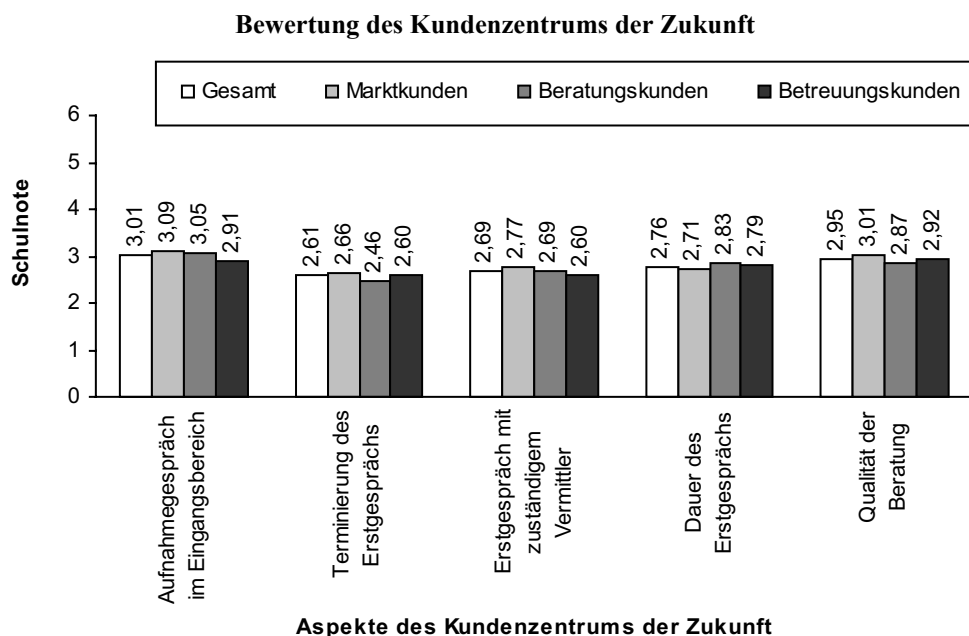
folgende Bild für den Handlungsbedarf der Bundesagentur für Arbeit:

- Sofort verbessern: Verständnis für persönliche Belange, Bearbeitungsgeschwindigkeit, Erreichbarkeit
- Mittelfristig verbessern: Wartezeit
- Nicht nachlassen: Zuverlässigkeit und Glaubwürdigkeit
- In Ordnung: Öffnungs- und Sprechzeiten, telefonische Terminvereinbarung, Warteräume und Wartezonen, Terminierung der Beratungsgespräche

Zufriedenheit der Arbeitgeberkundinnen und -kunden

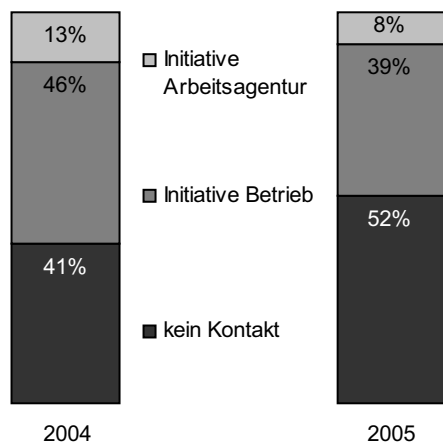
Die Kontaktdichte zwischen Arbeitgeberkundinnen und -kunden und Bundesagentur für Arbeit hat sich gegenüber 2004 verringert. 52 Prozent der im Jahr 2005 befragten Betriebe hatten während des vergangenen Jahres keinen Kontakt zur Agentur. Das waren 11 Prozentpunkte mehr als 2004. Kontakte auf Initiative des Betriebes ergaben sich für 39 Prozent der Befragten (–7,4 Prozentpunkte), Kontakte auf Initiative der Agentur für 8 Prozent (–5 Prozentpunkte) (vgl. Abbildung 5, nächste Seite). Dabei waren die häufigsten Kontaktgründe Personalsuche (68 Prozent) und Leistungen (55 Prozent). Insgesamt melden nur rund 40 Prozent der Betriebe mit Personalbedarf ihre Stellen der Bundesagentur für Arbeit. Mit den Dienstleistungsangeboten der Bundesagentur für Arbeit sind sie nur wenig vertraut.

Abbildung 4



Quelle: Evaluationsbericht 2005 von Arbeitspaket 3.

Abbildung 5

Kontakte der befragten Betriebe zur Agentur in den letzten zwölf Monaten

Quelle: Evaluationsbericht 2005 von Arbeitspaket 3.

Betriebsbesuche der Agenturen fanden vor allem bei den großen Betrieben mit mindestens 200 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern statt (+8 Prozentpunkte gegenüber 2004).

Auf Basis der Kontakthäufigkeit zur Agentur wurden die folgenden Kundengruppen unter den Betrieben unterschieden:

- A-Kunden: mehr als 1 Kontakt und/oder regelmäßige Besuche durch die Agentur im vergangenen Jahr
- B-Kunden: 1 Kontakt und/oder ab und zu ein Betriebsbesuch der Agentur im vergangenen Jahr
- C-Kunden: kein Kontakt und/oder seltene oder keine Betriebsbesuche durch die Agentur im vergangenen Jahr

Die A-Kunden umfassen im Durchschnitt die größeren Betriebe, sie haben den geringeren Frauenanteil; Handwerksunternehmen sind unterrepräsentiert. Während bei den A-Kunden die Besuche der Agentur um 2,3 Prozentpunkte zugenommen haben gingen sie bei den B-Kunden zwischen den beiden Befragungszeitpunkten 2004 und 2005 um 3,4 Prozentpunkte zurück.

Rund 15 Prozent der befragten Betriebe hatten im Jahreszeitraum vor der Befragung 2005 einen aktuellen Bedarf an Arbeitskräften. Von diesen Betrieben meldeten nur gut 40 Prozent ihren Bedarf der Agentur. Dabei ging der Anteil der Meldungen gegenüber 2004 bei den A-Kunden um 13 Prozentpunkte zurück, stieg bei den B-Kunden um 17 Prozentpunkte und blieb bei den C-Kunden stabil. Sortiert man die Betriebe nach Größenklassen (gemessen an der Anzahl Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter), so gingen in allen Größenklassen die Meldungen zurück, außer bei den Großbetrieben mit mindestens 200 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern.

Grundsätzlich waren 40,5 Prozent der Betriebe im Jahr 2005 mit der Bearbeitung ihrer Anliegen durch die Agentur zufrieden (+2,7 Prozentpunkte gegenüber 2004). Dabei ergibt sich aus den Aussagen der Betriebe, die am häufigsten Kontakt mit der Agentur hatten (A-Kunden), folgender Handlungsbedarf für die Bundesagentur für Arbeit:

- Sofort verbessern: Verständnis für Bedürfnisse des Unternehmens, Eigeninitiative der Agenturmitarbeiterinnen/-mitarbeiter, Schnelligkeit der Bearbeitung, inhaltliche Richtigkeit der Auskünfte
- Mittelfristig verbessern: Übernahme von Gesamtverantwortung, Transparenz der Abläufe, Erreichbarkeit der zuständigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter
- Nicht nachlassen: Vollständigkeit der Auskünfte
- In Ordnung: Termineinhaltung/Flexibilität, Verständlichkeit der Auskünfte, Freundlichkeit der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter

Dieser Befund ist gegenüber 2004 stabil. Die Betriebe konstatierten außerdem, dass die Erreichbarkeit der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Agentur 2005 gegenüber dem Vorjahreszeitraum nachgelassen habe.

Befragt, ob sie die Agentur als Arbeitsvermittler weiterempfehlen würden, sagten 53 Prozent der Betriebe „ja unbedingt“ oder „ja weitgehend“. Interessant ist, dass diese Weiterempfehlungsabsicht insbesondere bei den großen Betrieben gegenüber 2004 zurückgegangen ist: Bei den Betrieben mit 50 bis 199 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern hat die Bundesagentur für Arbeit 5 Prozentpunkte verloren, bei den Betrieben mit mindestens 200 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern sogar 11 Prozentpunkte (Abbildung 6, nächste Seite).

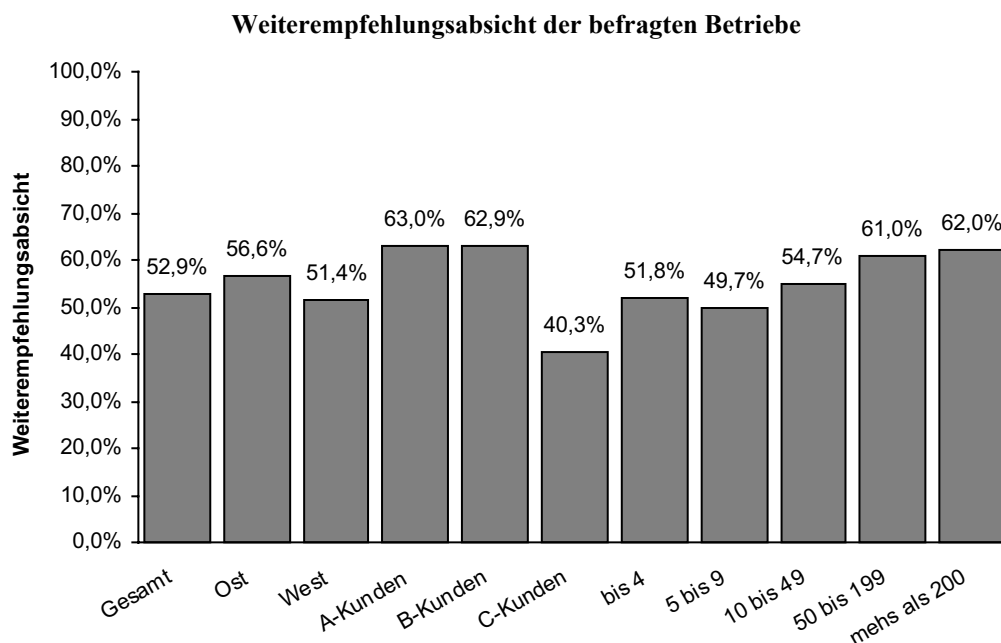
Rekrutierungswege

Nach wie vor sind informelle Netzwerke der wichtigste Stellenvermittlungskanal für Arbeitsuchende und Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber. Die Agentur spielt eher eine untergeordnete Rolle. So hatten von den Beschäftigten mit Stellenwechsel in den letzten 12 Monaten nur etwa 8 Prozent die Agentur genutzt, weitere 8 Prozent eine Arbeitsgemeinschaft des SGB II (ARGE). Bei den Betrieben schalteten üblicherweise 35 Prozent die Agentur bei ihrer Personalsuche ein und 23 Prozent eine ARGE.

56 Prozent der SGB III-Kundinnen und -Kunden haben während der letzten 12 Monate mindestens ein Angebot von der Agentur erhalten. Dieser Anteil ging gegenüber 2004 um 5,7 Prozentpunkte zurück. Dabei verloren Beratungskundinnen und -kunden besonders stark (–10 Prozentpunkte) und Marktkundinnen und -kunden am wenigsten (–2,4 Prozentpunkte). Betreuungskundinnen und -kunden erhielten um 7 Prozentpunkte weniger Angebote.

Zeitarbeitsangebote wurden von den Betrieben insgesamt etwas mehr genutzt als im Vorjahr, hierbei dominieren allerdings private Zeitarbeitsfirmen. Die PSA wurde lediglich von 8 Prozent der Betriebe in Anspruch genommen.

Abbildung 6



Anmerkung: Befragungsergebnisse aus der Arbeitgeberstichprobe im Frühjahr 2005. Dargestellt sind jeweils der prozentuale Anteil der Befragten, die mit „ja unbedingt“ oder „ja weitgehend“ auf die Frage geantwortet haben, ob sie die Bundesagentur für Arbeit an andere Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber weiterempfehlen würden.

Quelle: Evaluationsbericht 2005 von Arbeitspaket 3.

Die höchste Zustimmung (47 Prozent) erfuhren die privaten Arbeitsvermittlungsfirmen bei den Betrieben, darauf folgen private Zeitarbeitsfirmen (41 Prozent), Internetstellenbörsen (33 Prozent) und die PSA (30 Prozent). Dabei konnte die PSA die Zufriedenheit der Betriebe um 10 Prozentpunkte steigern. Mit der Arbeitsvermittlung der Agentur äußerten sich nur 23 Prozent der Betriebe zufrieden, mit der ARGE 17 Prozent.

58 Prozent der Betriebe gaben an, im Vorjahreszeitraum Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter eingestellt zu haben. Dabei wurden 23 Prozent dieser Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von der Bundesagentur für Arbeit vermittelt. Bei den A-Kunden fanden bei 79 Prozent der Betriebe Neueinstellungen statt, von denen 40 Prozent über die Bundesagentur für Arbeit kamen. Bei den Betrieben mit mindestens 200 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern fanden bei 96 Prozent der Betriebe Neueinstellungen statt, die zu 49 Prozent von der Bundesagentur für Arbeit vermittelt wurden.

Große Betriebe zeigten sich im Jahr 2005 unzufriedener mit den über die Bundesagentur für Arbeit vermittelten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern. Insgesamt konnte die Unzufriedenheit allerdings gesenkt werden.

Wahrnehmung der Bundesagentur für Arbeit als moderner Dienstleister

Insgesamt ist der Eindruck sämtlicher Befragter (Arbeitgeber- und Arbeitnehmerkundinnen und -kunden sowie Bevölkerung), die Bundesagentur für Arbeit habe sich zu

einem modernen Dienstleister entwickelt, im Vergleich zu 2004 zurückgegangen. 40 Prozent bis 50 Prozent (je nach befragter Kundengruppe) halten die Bundesagentur für Arbeit nicht für einen modernen Dienstleister. Dabei nehmen Arbeitslose die Bundesagentur für Arbeit jedoch positiver wahr als die Bevölkerung oder Beschäftigte mit Stellenwechsel. Beratungskundinnen und -kunden haben das positivste Bild der Bundesagentur für Arbeit, Betreuungskundinnen und -kunden das negativste. Ob die befragte Person durch ein Kundenzentrum der Zukunft betreut wurde oder nicht, hatte keinen signifikanten Einfluss auf die Wahrnehmung der Bundesagentur für Arbeit als moderner Dienstleister.

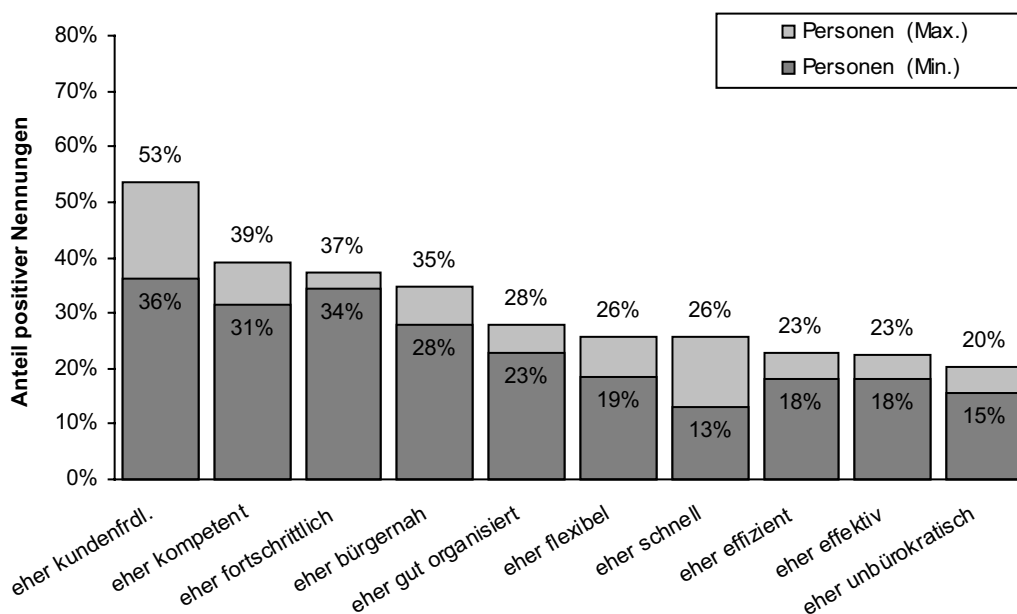
Bei den Betrieben sehen die C-Kunden die Bundesagentur am kritischsten und die A-Kunden am positivsten. Dabei hat sich bei den Betrieben das Gesamtbild gegenüber 2004 nicht verschlechtert.

Differenziert nach den zehn Merkmalen eines modernen Dienstleisters, die von infas abgefragt wurden, ergibt sich bei den befragten Personengruppen das Bild der Abbildung 7 (nächste Seite). Während die Agentur bei Themen wie Kundenfreundlichkeit und Kompetenz relativ positiv abschneidet, hat sie sehr schlechte Werte bei den Themen Flexibilität, Schnelligkeit, Effizienz, Effektivität und Bürokratie.

Fazit

Die Akzeptanzstudie von infas hat die Aufgabe, die Wahrnehmung der Bundesagentur für Arbeit bei unter-

Abbildung 7

Wahrnehmung der Bundesagentur für Arbeit als moderner Dienstleister im Frühjahr 2005

Anmerkung: Befragungsergebnisse aus der Bevölkerungsstichprobe, der SGB III-Arbeitslosenstichprobe und der Stellenwechslerstichprobe im Frühjahr 2005. Dargestellt sind jeweils nur die Minima und die Maxima der Anteile der positiven Nennungen der Abfrage bei den verschiedenen Personengruppen.

Quelle: Evaluationsbericht 2005 von Arbeitspaket 3.

schiedlichen Kundengruppen sowie in der Bevölkerung einzufangen. In ihrer methodischen Anlage und gemäß ihres Untersuchungsauftrags kann sie keine Ursachen für diese Wahrnehmungen ermitteln. Sie liefert so Hintergrundinformationen für die in Kapitel 2 und 3 dargestellten Detailuntersuchungen.

Die Ergebnisse von infas lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Die Bundesagentur hat bei den arbeitslosen SGB III-Kundinnen und -Kunden an Vertrauen gewonnen, bei Bevölkerung und Beschäftigten jedoch verloren.
- Die Umstellung auf den Virtuellen Arbeitsmarkt hat die Bekanntheit und Nutzung der Dienstleistungsangebote der Bundesagentur für Arbeit für Arbeitnehmerkundinnen und -kunden (SIS, ASIS) nicht verringert, aber die Bewertung verschlechtert.
- Die Gesamtzufriedenheit der Arbeitnehmerkundinnen und -kunden mit ihrer örtlichen Agentur für Arbeit ist leicht zurückgegangen. Größter Handlungsbedarf für die Agenturen besteht beim Verständnis für persönliche Belange, der Bearbeitungsgeschwindigkeit und der Erreichbarkeit.
- Die Kontaktdichte zwischen Arbeitgeberkundinnen und -kunden und Bundesagentur für Arbeit hat sich verringert. 40,5 Prozent der Betriebe sind mit der Bearbeitung ihrer Anliegen durch die Bundesagentur für

Arbeit zufrieden. Besonderer Verbesserungsbedarf ergibt sich für die Aspekte Verständnis für die Bedürfnisse des Unternehmens, Eigeninitiative der Agenturmitarbeiterinnen und -mitarbeiter, Schnelligkeit der Bearbeitung und inhaltliche Richtigkeit der Auskünfte.

- Informelle Netzwerke sind nach wie vor der wichtigste Stellenvermittlungskanal für Arbeitsuchende und Arbeitgeber, die Agentur spielt dagegen eine eher untergeordnete Rolle.
- Der Eindruck, die Bundesagentur für Arbeit habe sich zu einem modernen Dienstleister entwickelt, ist zurückgegangen. 40 bis 50 Prozent der Befragten halten die Bundesagentur für Arbeit nicht für einen modernen Dienstleister.

Dabei ist zu beachten, dass die Befragungen von infas jeweils im Frühjahr 2004 und 2005 stattgefunden haben. Damit sind große Teile der organisatorischen Umstellung der Bundesagentur für Arbeit noch nicht von den Befragten erlebt worden, insbesondere gilt dies für die Einführung des Kundenzentrums der Zukunft und die Handlungsprogramme. Hinzu kommt insbesondere im Frühjahr 2005 die erhebliche Belastung der Bundesagentur für Arbeit durch die Einführung des SGB II sowie damit zusammenhängend eine sehr negative Berichterstattung in den Medien, die den Gesamteindruck der Organisation in der Öffentlichkeit geprägt haben dürfte.

2.4 Vom Arbeitsamt zur Agentur: die Veränderung der Organisationsstruktur der Bundesagentur für Arbeit

Der Reformprozess begann mit der Reorganisation der Bundesanstalt für Arbeit zur Bundesagentur für Arbeit in der ehemaligen Hauptstelle, die in Zentrale umbenannt wurde. Angelegt wurde hier eine dreiteilige Geschäftsführung: Der Vorsitzende des Vorstandes führt den neuen Zentralbereich „Steuerung Regionaldirektionen“ (die ehemaligen Landesarbeitsämter), ist für das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) zuständig und repräsentiert die Agentur gegenüber der Bundesregierung und dem Verwaltungsrat. Der Vorstand Operativ führt die neuen Zentralbereiche „Produkte und Programme“ (Maßnahmen der aktiven und passiven Arbeitsmarktpolitik im SGB III, Entwicklung und Betreuung von Verfahrensabläufen, Analyse und Entwicklung neuer Instrumente und Verfahren, Berichterstattung) und „SGB II“ (über die Agentur verwaltete Geld- und Eingliederungsleistungen des SGB II). Außerdem sind ihm die/der Gleichstellungsbeauftragte (GSB) und die/der Beauftragte für Chancengleichheit am Arbeitsmarkt (BCA) zugeordnet. Der Vorstand Personal und Finanzen schließlich leitet die Zentralbereiche „Personal“, „Controlling/Finanzen“ und „IT“.

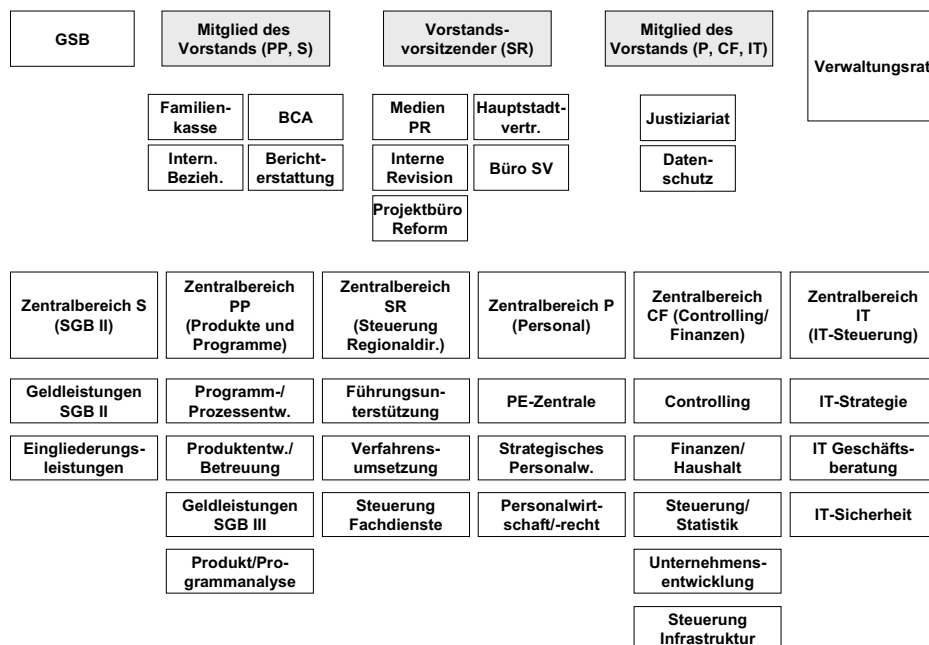
Die ehemaligen Landesarbeitsämter wurden in Regionaldirektionen umbenannt und bilden heute die Organisa-

tionsebene, die in eigener Verantwortung die ihr räumlich zugeordneten Agenturen für Arbeit führt. Hierfür sind sie wie die Zentrale mit einem dreiköpfigen Vorstand ausgestattet und folgen einer Matrixstruktur, deren eine Dimension die direkte Unterstützung jeder einzelnen Agentur durch so genannte Agenturberater ist und deren andere Dimension die Aufgabenbereiche „Arbeitnehmer“, „Arbeitgeber“, „Leistung“ sowie „Controlling/Finanzen“ und „Personal“ bilden.

Die Agenturen für Arbeit bilden in ihrer Organisationsstruktur der Geschäftsführung den dreiköpfigen Vorstand der Zentrale nach. Dem „Geschäftsführer Operativ“ kommt dabei die Führung der eigentlichen Dienstleistung der Bundesagentur für Arbeit zu, nämlich die Arbeitsvermittlung und -beratung sowie die Leistungsauszahlung im direkten Kundenkontakt. Die Organisationsstruktur folgt hier zum Teil dem Produktionsprozess des Kundenzentrums der Zukunft, der in Abschnitt 2.6 näher erläutert wird. So gibt es jeweils ein bzw. mehrere Teams „Eingangszone“, „Arbeitsvermittlung“ und „Arbeitnehmer Leistung“. Spezialisierte Teams kümmern sich um Kundenzielgruppen wie z. B. Jüngere „U 25“ sowie in einem Bearbeitungsbüro um die Arbeitgeberinnen/Arbeitgeber und Trägerinnen/Träger. Dem „Geschäftsführer Personal/Finanzen“ unterstehen auch in der Agentur die internen Verwaltungsprozesse sowie Controlling und Finanzen.

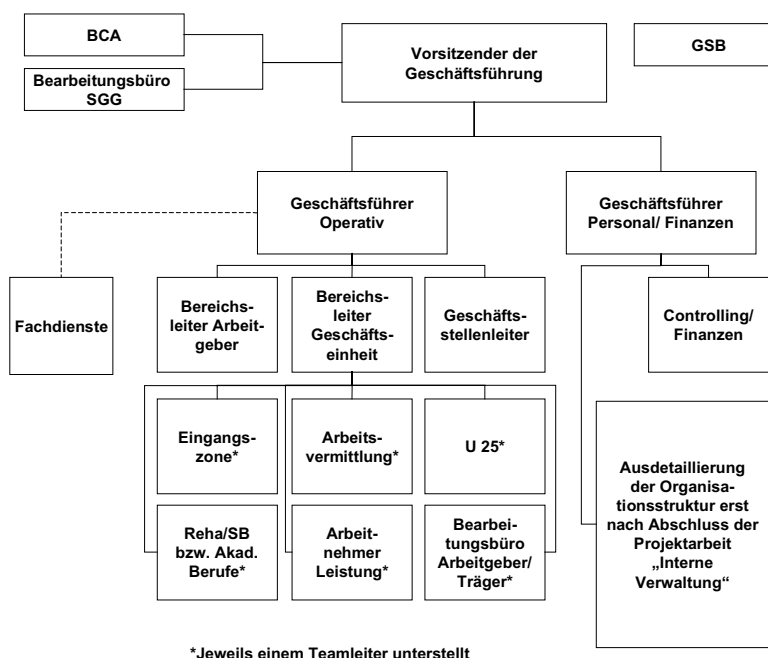
Abbildung 8

Organigramm der Zentrale der Bundesagentur für Arbeit (vereinfachte Darstellung)



Anmerkung: BCA: Beauftragte für Chancengleichheit am Arbeitsmarkt, GSB: Gleichstellungsbeauftragte, SV: Selbstverwaltung.
Quelle: Bundesagentur für Arbeit 2005.

Abbildung 9

Organigramm einer Agentur für Arbeit (vereinfachte Darstellung)

Anmerkung: BCA: Beauftragte/r für Chancengleichheit am Arbeitsmarkt; GSB: Gleichstellungsbeauftragte/r; SGG: Sozialgerichtsgesetz. Der „Bereichsleiter Arbeitgeber“ wurde inzwischen in „Koordinator/in Arbeitgebermanagement“ umbenannt.
Quelle: Bericht 2005 von Arbeitspaket 2.

Die Bundesagentur für Arbeit begründet ihre neue Führungsstruktur und Aufbauorganisation wie folgt:

- Gewährleistung der Fachlichkeit der Führung durch Trennung von Vermittlung und Leistungsgewährung;
- zweckmäßige Leitungsspannen durch Einführen zusätzlicher Führungsebenen und Bildung kleinerer Teams;
- klare Verantwortlichkeiten durch klar definierte und fachlich abgegrenzte Zuständigkeiten;
- Förderung der Personalentwicklung durch eine ausreichende Anzahl von Führungspositionen und eine ganzheitliche Führung ab Teamleitererebene;
- Übertragung des Geschäftsstellenmodells auf die Hauptagentur durch regionalen Zuschnitt der Geschäftseinheiten.

Inwieweit diese Ziele des Reformkonzeptes erreicht werden, lässt sich nicht anhand der Organisationsstruktur alleine, sondern vor allem im Zusammenhang mit ihrem primären Inhalt, dem Kundenzentrum der Zukunft, bewerten (vgl. Abschnitt 2.6). Zudem befindet sich die neue Organisationsstruktur noch im Aufbau und wird erst Schritt für Schritt mit den übrigen Reformbestandteilen wie insbesondere auch Steuerung und Controlling ineinander greifen. Eine Bewertung der Zweckmäßigkeit der neuen Struktur ist folglich an dieser Stelle verfrüht.

2.5 Das neue Steuerungsmodell

Durch die Spartenorganisation mit ihrem Einliniensystem sah das ehemalige Arbeitsamt die Durchsetzung und bun-

deseinheitliche Anwendung von Rechtsvorschriften und operativen Vorgaben wie auch die Sicherung eines hohen Maßes an Fachlichkeit gewährleistet. Das Medium der Steuerung in den Fachsparten waren Erlasse der Fachreferate der Hauptstelle und Verfügungen der Landesarbeitsämter, mit denen die Zentralebenen mit hoher Intensität und Taktung Anforderungen festlegten und Vorgaben machten.

Ein Controllingsystem existierte ursprünglich nicht. Was in den Arbeitsämtern tatsächlich geschah, entzog sich weitgehend dem Einblick der vorgesetzten Stelle. Die Arbeitsämter konnten sich so einen weit reichenden Freiraum bewahren, was in der Realität zu einer recht großen Vielfalt innerhalb der einheitlichen Formalstruktur führte.

Nach einem ersten Einstieg im Jahr 1999 begann die Bundesagentur für Arbeit in den Jahren 2000/2001 parallel zu den traditionellen Steuerungsformen über Haushalt (Inputsteuerung) und über detaillierte Regeln des Ressourceneinsatzes (Konditionalsteuerung) in Ansätzen mit einem Verfahren der Steuerung über geschäftspolitische Ziele (diese ersten Versuche eines zielorientierten Controllings waren Teil der Reform „Arbeitsamt 2000“).

Ab dem Jahr 2004 wurde im Rahmen der Strukturreformen am Arbeitsmarkt die Haushaltsplanung mit der Zielplanung verknüpft. Durch die Einführung einer systematischen Zielnachhaltung wurde zum ersten Mal eine ergebnisorientierte Steuerung über alle Ebenen der Organisation praktiziert. Mit dem Jahr 2005 beginnt die Bundesagentur für Arbeit zusätzlich zur geschäftspolitischen Zielsteuerung auch mit dem Aufbau einer zahlengetriebenen Steuerung der operativen Prozesse in den Agenturen.

Zur Konzeption und Logik der neuen Steuerung

Dem im ersten Halbjahr 2003 entwickelten neuen Steuerungs- und Controllingkonzept liegen folgende Leitmotive zugrunde:

- Ausrichtung an Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit
- Herstellung von interner und externer Transparenz
- Zuschreibung klarer Verantwortung für die Zielerreichung

Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit werden in der Logik des Konzepts so verstanden, dass der Einsatz von Ressourcen einen positiven betriebswirtschaftlichen Nettoeffekt bringen muss. Die Unterstützung zur Integration eines Arbeitslosen ist nur dann ökonomisch sinnvoll, wenn zu erwarten ist, dass die eingesparten Leistungsbezüge und der frühere Beginn der erneuten Beitragszahlung diejenigen finanziellen Aufwendungen übersteigen, die zur Integration in Erwerbstätigkeit erforderlich sind. „[...] Steuerung nach Wirkung und Wirtschaftlichkeit bedeutet, dass künftig Aufwands-Wirkungs-Relationen (z. B. Kosten pro Integration, Leistungsaufwand pro Fall) im Mittelpunkt stehen werden.“⁴

Im Rahmen ihrer neuen Steuerung konzipierte die Bundesagentur für Arbeit die beiden getrennten Rechnungskreise „Auftrag“ und „Versicherung“. Der Rechnungskreis „Versicherung“ soll im Interesse und Auftrag der Beitragszahler handeln. Er finanziert sich aus Beitrags-einnahmen und soll die Aufgabe haben, Präventions- und Vermittlungsaktivitäten für alle Arbeit und Ausbildung Suchenden anzubieten. Darüber hinaus soll er zeitlich begrenzten Schutz vor den finanziellen Folgen von Arbeitslosigkeit bieten und Beitragsmittel zur Integration von Leistungsempfängern in Erwerbstätigkeit einsetzen. Der Rechnungskreis „Auftrag“ soll Aufgaben, die vom Rechnungskreis Versicherung nicht abgedeckt werden, erfüllen – zum Beispiel die Unterstützung von Nichtversicherten oder die Förderung von Zielgruppen.

Mit Inkrafttreten des SGB II zum 1. Januar 2005 wurden die zwei Rechnungskreise von der Bundesagentur für Arbeit auf die beiden Rechtskreise SGB II und SGB III bezogen (vgl. Kasten). Mit Beschluss vom 3. Februar 2005 hat der Verwaltungsrat der Bundesagentur für Arbeit eine Präzisierung des Ressourceneinsatzes innerhalb des Rechnungskreises „Versicherung“ (jetzt: SGB III) vorgenommen:

- Produkte werden grundsätzlich so eingesetzt, dass die Gesamtdauer des Kundenkontaktes verkürzt wird.
- Die Wirkung des Produkteinsatzes muss grundsätzlich mit hoher Wahrscheinlichkeit vor Übertritt in einen SGB II-Leistungsbezug erfolgen.

Mit der ersten Leitlinie wird die Unterstützung (durch Maßnahmen der aktiven Arbeitsförderung ebenso wie in

Form von Beratungsleistungen) konzentriert auf „schwere, aber auch lösbare Fälle“⁵ mit dem Ziel, zu einer schnelleren Integration zu kommen, wobei Maßnahmen grundsätzlich so vergeben werden sollen, „dass die langfristige Wirkung berücksichtigt wird, sofern eine verlässliche Prognose möglich ist“⁶.

Die zweite Leitlinie wird von der Bundesagentur für Arbeit damit begründet, dass ihr Erfolg im Rahmen der SGB III-Aufgaben zurechenbar sein muss und eine transparente Leistungsabgrenzung zwischen SGB III und SGB II realisiert werden kann.

Die beiden Rechnungskreise SGB III und SGB II

Mit dem Vierten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, das am 1. Januar 2005 in Kraft getreten ist und dessen wesentlicher Bestandteil die Zusammenführung der ehemaligen Arbeitslosen- und Sozialhilfe in der neuen Grundsicherung für erwerbsfähige Hilfebedürftige im Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (SGB II) ist, haben sich die Zuständigkeit und die Finanzierung der Dienstleistungen der Bundesagentur für Arbeit grundlegend geändert.

Aus der im Dritten Buch Sozialgesetzbuch (SGB III) geregelten Arbeitsförderung erhalten die arbeitslosen Versicherten passive und aktive Leistungen des SGB III seit 1. Januar 2005 für in der Regel maximal 12 Monate. In dieser Zeit werden sie von ihrer lokalen Agentur für Arbeit betreut.

Die Finanzierung der aktiven und passiven Maßnahmen für diese „SGB III-Kundinnen und -Kunden“ erfolgt aus dem Budget der Arbeitsförderung (SGB III-Rechnungskreis). Allerdings übernimmt die Bundesregierung eine Defizithaftung, was zu einem Bundeszuschuss aus Steuermitteln in den Versicherungshaushalt der Bundesagentur für Arbeit führt. Seit 1. Januar 2005 muss die Bundesagentur für Arbeit außerdem für jede/n Arbeitslose/n, die/der innerhalb von drei Monaten nach dem Bezug von Arbeitslosengeld einen Anspruch auf Arbeitslosengeld II erwirbt, einen „Aussteuerungsbetrag“ in Höhe von knapp 10 000 Euro an den Bund zahlen.

Die im SGB II geregelte Grundsicherung für erwerbsfähige Hilfebedürftige wird aus Steuermitteln finanziert (SGB II-Rechnungskreis). Das Gesetz sieht vor, dass die lokalen Agenturen für Arbeit in so genannten Arbeitsgemeinschaften (ARGE) mit den Kommunen zusammenkommen und die erwerbsfähigen Hilfebedürftigen in gemeinsamer Aufgabenwahrnehmung mit aktiven und passiven Maßnahmen betreuen. Für 69 Kommunen erlaubt das Gesetz eine temporäre alleinige kommunale Trägerschaft. Die Beobachtung und die Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SGB II dieser beiden grundsätzlichen Modelle der Aufgabenwahrnehmung sollen darüber entscheiden, welche Organisationsform besser geeignet ist, die neue Grundsicherung umzusetzen.

⁴ Gesamtkonzept Steuerung und Controlling. Abschlussbericht der Konzeptphase (2003), S. 11; diese Auffassung wurde vom Verwaltungsrat allerdings wieder eingeschränkt.

⁵ Beratungsunterlage der Bundesagentur für Arbeit 19/2005.

⁶ Beratungsunterlage der Bundesagentur für Arbeit 19/2005.

Der vorliegende Bericht konzentriert sich auf den Rechnungskreis des SGB III. Evaluiert wurde, wie die Bundesagentur für Arbeit für die Dienstleistungen innerhalb dieses Rechnungskreises reorganisiert wird, wie sie dabei von den SGB III-Kundinnen und -Kunden wahrgenommen wird und wie die SGB III-Maßnahmen wirken. Nichts desto trotz stoßen die Evaluatoren immer wieder auf Schnittstellen zum SGB II. Insbesondere die Übergänge der Arbeitnehmerkundinnen und -kunden zwischen beiden Systemen und die sich daraus ergebenden neuen Anreizwirkungen für die Bundesagentur für Arbeit scheinen im Kapitel 2 dieses Berichtes auf.

Die Zielplanung

Für das Haushaltsjahr 2004 wurde zum ersten Mal eine wirkungsorientierte Verteilung des Eingliederungstitels, also des flexiblen Budgets für arbeitsmarktpolitische Dienstleistungen, vorgenommen. Auf der Grundlage des Planungsdialoges zwischen Zentrale und Regionaldirektionen erfolgt der Abschluss von Zielvereinbarungen bis auf die Ebene der Agenturen.

Ausgangspunkt für den Planungsprozess ist die Entscheidung des Vorstands über die geschäftspolitischen Ziele. Diese können Resultat einer Zielvereinbarung zwischen der Bundesregierung und der Bundesagentur für Arbeit sein. Eine solche Zielvereinbarung ist im Jahr 2005 nicht zustande gekommen.

Nachdem die Bundesagentur für Arbeit bis dahin jährlich ihre Ziele verändert hatte, wurden für 2005 erstmals ihre geschäftspolitischen Ziele des Jahres 2004 fortgeschrieben. Sie lauten:

- Beratung und Integration spürbar verbessern;
- Geldleistungen schnell und wirtschaftlich erbringen;
- hohe Kundenzufriedenheit erzielen;
- Mitarbeiterinnen/Mitarbeiter motivieren und ihre Fähigkeiten ausschöpfen.

Der Zielvereinbarungsprozess

Zentrales Element der Zielsteuerung sind jährliche Zielvereinbarungen zwischen der Zentrale und den Regionaldirektionen. In der Folge treffen die Regionaldirektionen Zielvereinbarungen mit den Agenturen.

Basierend auf den geschäftspolitischen Zielen, die jährlich im Juli von der Zentrale bekannt gegeben werden, beginnt der Planungsprozess. Die Regionaldirektionen und Agenturen für Arbeit ermitteln in einem Planungsdialog eine Einschätzung ihrer operativen Leistungsfähigkeit, das heißt, wie viele geförderte und ungeforderte Integrationen unter den regionalen Arbeitsmarktbedingungen aus ihrer Sicht erreichbar sind und welches Budget hierfür notwendig ist. Die Regionaldirektionen geben die aggregierten Werte ihres Bezirks an die Zentrale weiter, die diese mit ihren Erwartungswerten abgleicht und gegebenenfalls anpasst. Daraufhin beginnt die Haushaltsplanung der Bundesagentur für Arbeit, die von September

bis November zwischen Vorstand, Verwaltungsrat, dem Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit sowie dem Bundesministerium für Finanzen abgestimmt wird. Auf Grundlage des Haushalts und der ggf. geänderten Prognosen zur Wirtschafts- und Arbeitsmarktentwicklung passen die Agenturen und Regionaldirektionen ihre Planungen an und stimmen dieses Ergebnis erneut mit der Zentrale ab. Zu Beginn des folgenden Jahres vereinbaren der Vorstand und die Regionaldirektionen ihre Ziele. In der Folge treffen die Regionaldirektionen auf Basis ihrer Verpflichtungen gegenüber der Zentrale die Zielvereinbarungen mit den Agenturen. Bestandteil der Zielvereinbarung ist das Budget des Eingliederungstitels. Die Agenturen dokumentieren in ihrem Arbeitsmarktprogramm, mit welchem Instrumenten-Mix sie das Ziel im Rahmen des vereinbarten Eingliederungstitels erreichen wollen.

Die Zielvereinbarungen

Die Zielvereinbarungen zwischen Zentrale und Regionaldirektionen sowie zwischen Regionaldirektionen und Agenturen werden in einer vorgegebenen Form einheitlich abgeschlossen. In der Präambel wird festgehalten, dass die Zielvereinbarung mit Ausnahme der Bereiche Ausbildungsmarkt und Rehabilitation grundsätzlich auf den SGB III-Kundenkreis ausgerichtet ist.

Im Zentrum der Zielvereinbarungen steht die Steigerung der Integrationszahl. Für das Jahr 2004 plante die Bundesagentur für Arbeit insgesamt eine Steigerung der Integrationen um 12,3 Prozent. Es wurde eine Steigerung um 8 Prozent erreicht. Für 2005 ist wiederum eine gesteigerte Zahl der Integrationen geplant.

Die quantifizierten Integrationsziele mit ihren zurechenbaren Kostenansätzen sind direkt verknüpft mit der Finanzplanung im Bereich der Ermessensleistungen. Außerdem werden die Anzahl der erwarteten Übertritte in das SGB II und der auf dieser Basis kalkulierte Aussteuerungsbetrag ausgewiesen. Die Zielvereinbarung kann so die Zielerreichung unmittelbar mit Geldbeträgen hinterlegen.

Für den Bereich der Geldleistungen wird für alle Agenturen standardisiert der so genannte Q1-Wert vereinbart. Er drückt den Anteil der Anträge auf Arbeitslosengeld aus, über die innerhalb von 20 Arbeitstagen nach Beginn des Leistungsanspruches entschieden wird. Der Zielwert liegt bundeseinheitlich bei 75 Prozent der Anträge. In Agenturen mit Kundenzentrum wird ein neuer Leistungsindikator für den Geldleistungsbereich zugrunde gelegt: die taggleiche Bearbeitung von Arbeitslosengeldanträgen. Dieser Leistungsindikator macht den Q1-Wert obsolet.

Die Zielvereinbarungen enthalten außerdem Ziele zur Kunden- und Mitarbeiterzufriedenheit. Eine genauere inhaltliche Bestimmung dieser Ziele ist jedoch noch nicht erfolgt.

Für die Förderung einzelner Personenzielgruppen, die in den vergangenen Jahren zentraler Bestandteil der geschäftspolitischen Ziele der Bundesagentur für Arbeit war, wird derzeit bundesweit standardisiert vereinbart, dass die Förderung auf dem Niveau des Jahres 2003 fortgesetzt wird.

In Abweichung vom Prinzip der mit der Zielvereinbarung angelegten Steuerung über Wirkungsziele finden mit den Qualitätszielen eine Reihe von Prozess- und Maßnahmevorgaben Eingang in die Zielvereinbarung. Diese betreffen zum Beispiel die Durchführung der Terminierung, Kundendifferenzierung und den Anteil der Vermittlergesprächszeit. Diese Vorgaben sind für alle Agenturen einheitlich geregelt.

Die durchschnittliche Zielerreichung der Agentur wird unterjährig mit einem Index bewertet, der zu 70 Prozent die oben erläuterten Indikatoren Integration, Budget, Q1-Wert und Anzahl der Übertritte in den SGB II-Leistungsbezug sowie zu 30 Prozent die Verkürzung der Kundenkontaktdauer von Empfängerinnen und Empfänger von Arbeitslosengeld beinhaltet.

Die operative Steuerung

Die neue Steuerungslogik soll die ergebnisorientierte Steuerung der Regionaldirektionen und Agenturen ermöglichen. Zur Binnensteuerung der Prozesse in der Agentur wurde im ersten Halbjahr 2005 mit einem Test in der Agentur Halle ein Konzept der operativen Steuerung der Kundenprozesse aufgelegt. Dessen zentrales Element ist das „Agentur-Cockpit“ mit ca. 30 Prozesskennzahlen für Geschäftsführung, Bereichs- und Teamleiterinnen und -Teamleiter.

In den so genannten Leistungszirkeln halten die Führungskräfte mit ihren Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern die Ziele der operativen Steuerung nach, d. h. die Geschäftsführung mit der Bereichsleitung, diese mit der Teamleitung und diese wiederum mit den Teams als kleinster Einheit im Steuerungsprozess.

Dabei wird die Agentur über Kennzahlen auf drei Aggregationsniveaus gesteuert:

- Zielwerte, zu denen sich die Agentur in ihrer Zielvereinbarung verpflichtet hat;
- Steuerungskennzahlen, in denen die Prozesse der Agentur insgesamt abgebildet sind;
- Analysekenzzahlen, durch die die einzelnen Arbeitsprozesse der Teams im Service-Center, in der Eingangszone, in der Beratung und Vermittlung sowie in der Leistung abgebildet werden.

Die Zielnachhaltung

Die Zielnachhaltung findet in monatlichen Gesprächen zwischen der Zentrale und den Regionaldirektionen sowie zwischen den Regionaldirektionen und den einzelnen Agenturen statt. Die Vorbereitung und Begleitung der Gespräche liegt in der Zentrale beim Zentralbereich „Steuerung der Regionaldirektionen“ und in den Regionaldirektionen bei den Agenturberaterinnen und -beratern.

Zur Beurteilung der Leistung der Agenturen werden die relativen Abweichungen von den Zielvereinbarungen betrachtet. Dabei wird die einzelne Agentur mit der Leistung von Agenturen desselben Vergleichstyps verglichen,

das heißt mit Agenturen mit einer ähnlichen Arbeitsmarktstruktur.

Controlling und biografische Daten

Basis der Nachhaltigespräche zwischen Agentur und Regionaldirektion sind die Daten des Controllings. Während früher die Arbeitsmarktstatistik der Bundesanstalt für Arbeit zentraler Lieferant von Daten für die Steuerung des Arbeitsamtes war, ist heute das neu geschaffene Controlling zuständig. Im Projekt „Biografische Daten“ wird daran gearbeitet, für alle Kundinnen und Kunden der Bundesagentur für Arbeit Informationen über deren Soziobiografie (Alter, Geschlecht, Ausbildungsstand, Familienstand etc.), Beschäftigungs- und Arbeitslosenzeiten, Zahlungsströme (Leistungsbezüge, Maßnahmekosten etc.) sowie in Anspruch genommene Dienstleistungen der Bundesagentur (Beratung, Fördermaßnahmen) in einem Datawarehouse zu integrieren.

Eine solche Datenquelle soll zukünftig eine fortlaufende Evaluierung, d. h. Wirkungsüberprüfung der Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik ermöglichen, indem Teilnehmerinnen und Teilnehmer bestimmter Maßnahmen mit Nichtteilnehmerinnen und Nichtteilnehmern verglichen werden. Den Arbeitsvermittlerinnen/-vermittlern sollen so für bestimmte Personengruppen und Instrumente Erfolgswahrscheinlichkeiten (d. h. Integrationswahrscheinlichkeiten) mitgeteilt werden, die ihnen helfen sollen, den Instrumenteneinsatz und ihre Vermittlungsarbeit zielgerichtet auszugestalten.

Bewertung

Mit dem neuen Führungs- und Steuerungssystem hat die Bundesagentur für Arbeit nach den bisherigen Befunden ein hohes Maß an Steuerungsfähigkeit und Steuerungssystematik erreicht. Es ist nun wohl zum ersten Male in ihrer Geschichte gelungen, Geschäftspolitik mit hoher Verbindlichkeit gegenüber den beiden nachgeordneten Ebenen nicht nur einheitlich zu kommunizieren, sondern deren Umsetzung auf der Grundlage des Controllings systematisch zu verfolgen und nachzuhalten. Gleichzeitig erweist sich die zentrale und mit dem neuen Führungssystem der Regionaldirektionen vernetzte Koordination und Überwachung der Strukturumsetzung und Prozessgestaltung in den Agenturen als effektives Instrument. Die gesetzlich vorgesehene Zielvereinbarung zwischen Bundesregierung und Bundesagentur für Arbeit sollte genutzt werden, um weitergehende arbeitsmarktpolitische Ziele der Bundesregierung in diesen effektiven Prozess einspeisen zu können.

Das Verhältnis von Regionaldirektion und Agenturen für Arbeit wirft dagegen noch eine Reihe von Fragen auf. Bislang zeigt sich, dass das Verhältnis von Regionaldirektionen und Agenturen für Arbeit widersprüchlich ausgestaltet ist. Zum Beispiel wird der aggregierte Zielwert, den die Regionaldirektion der Zentrale mitteilt, bereits vor den Zielgesprächen mit den Agenturen festgelegt. Anschließend geht es also nur noch darum, in welchem Verhältnis die Zielwerte der Regionaldirektion auf die Agenturen verteilt werden. Wird mit einer Agentur ein eher geringer Leistungsbeitrag vereinbart, müssen andere

Agenturen in der Region entsprechend mehr leisten. Die Geschäftsführungen der Agenturen verweisen daher regelmäßig auf den Vorgabecharakter der Vereinbarungen.

Die Zielvereinbarung zwischen Agentur und Regionaldirektion ist eine Kombination aus der Festlegung von zu erreichenden Wirkungszielen (Integrationen) einerseits und detaillierten Regelungen zum Produkteinsatz (Rahmenbedingungen) und von Prozessen (Qualitätsstandards, Qualitätsziele) andererseits. Das bedeutet, dass die Agenturen die Ergebnisverantwortung für die Integrationsziele tragen, dabei aber nicht frei in ihrer Prozessgestaltung sind. Mit anderen Worten: Vorgegeben ist nicht nur, was erreicht werden soll, sondern zum Teil auch, wie das Ziel erreicht werden soll.

Mit der monatlichen Taktung der Nachhaltegespräche liegt ein sehr kurzer Steuerungszyklus vor. Diese ständige „fürsorgliche Belagerung“ der Agenturen ist nicht nur wegen des hohen Aufwands für Planung, Durchführung und Nachbereitung der Gespräche problematisch. Besonders vor dem Hintergrund, dass viele Arbeitsmarktmaßnahmen erst mittel- und langfristig wirken, sollte beobachtet werden, ob sich eine Umstellung auf längere Steuerungszyklen nicht lohnen könnte.

Spezifische Ziele zum Gender Mainstreaming sind in den Zielvereinbarungen nicht enthalten, weder externe zur Gleichstellung auf dem Arbeitsmarkt noch interne für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Bundesagentur für Arbeit. Dies steht im Missverhältnis zum hohen Stellenwert des im § 1 SGB III postulierten durchgängigen Prinzips der Gleichstellung von Frauen und Männern in der Arbeitsförderung. Hier besteht Handlungsbedarf für die Bundesagentur für Arbeit.

Die neue Steuerung der Bundesagentur für Arbeit konzentriert sich auf den SGB III-Rechnungskreis. Ziel ist die Optimierung des Kosten-Nutzen-Verhältnisses für die Versichertengemeinschaft. Integrationserfolge gehen nur dann in diese Kosten-Nutzen-Analyse ein, wenn sie vor Ablauf des in der Regel 12-monatigen Leistungsbezugs der Kundinnen und Kunden erfolgen. Erfolge, die mehr Zeit benötigen oder Maßnahmen von längerer Dauer sind so, folgt man der neuen Steuerungslogik der Bundesagentur für Arbeit, grundsätzlich für den SGB III-Rechnungskreis nicht mehr sinnvoll. (Dieses Thema wird in Abschnitt 2.7 erneut aufgegriffen).

Inwieweit es sich bei diesen inhaltlichen und prozessualen Mängeln der neuen Steuerung um dauerhafte oder Übergangsphänomene handelt, kann aufgrund des kurzen Beobachtungszeitraums für diesen Bericht noch nicht beurteilt werden.

2.6 Das Kundenzentrum der Zukunft

Das Kundenzentrum der Zukunft (KuZ) gilt als Kernstück der innerorganisatorischen Neugestaltung der Bundesagentur für Arbeit. Es wurde in der Pilotagentur Heilbronn erstmals eingeführt und nachfolgend bis Ende Mai 2004 in weiteren neun Modellagenturen im Praxistest erprobt und weiter angepasst. Die Flächeneinführung wird in neun Wellen durchgeführt. Mitte Juni 2005 waren

109 der 178 Agenturen für Arbeit umgestellt. Ende 2005 arbeiten alle Agenturen in der neuen Struktur.

Das KuZ will eine funktional gegliederte Organisationsform schaffen, die den Geschäftsprozess in seiner Gesamtheit nach Effizienz-, Führungs- und Steuerungspunkten systematisch durchstrukturiert. Damit soll der Rahmen geschaffen werden für eine deutliche Verbesserung der Prozessabläufe und Qualitätsstandards in den Kernbereichen Vermittlung und Beratung, Leistung sowie in der Steuerung der Kundenströme.

Als Kernprobleme der alten Agenturen wurden ihre Überlastung durch ungesteuerte Kundenströme, ineffiziente Prozessgestaltung, mangelnde Trennung von Standardtätigkeiten und spezialisierten Fachaufgaben in den Kernbereichen gesehen. An diesen Punkten setzt die Reform an. Sie sucht mit gestaffelten Zugangsebenen, konsequenter Terminierung im Fachkräftebereich und durch Ausgliederung der Telefonie eine Differenzierung und Steuerung der Kundenströme sowie eine Entlastung in den betroffenen Bereichen zu erreichen. Dadurch sollen störungsfreie Beratung und Sachbearbeitung, eine Erhöhung der produktiven Zeit und Konzentration auf die Kerngeschäfte Vermittlung und Leistung erzielt werden. Effizientere Prozesse in der Leistungsgewährung sollen weitere Ressourcen für die Kernbereiche freisetzen, strukturierte Arbeitsweise im Vermittlungsprozess soll das Qualitätsniveau der Dienstleistungen auf Arbeitnehmer- und Arbeitgeberseite erhöhen. Elemente der Kundenstromsteuerung und effiziente Prozessgestaltung sollen den Kundenservice durch bessere Erreichbarkeit, Verkürzung der Wartezeiten, größere Zeitfenster ungestörter Beratung und schnellen Fallabschluss in der Anliegenbearbeitung verbessern. Die Entkoppelung von Vermittlung und Leistung, von Fachaufgaben und unterstützenden Tätigkeiten, von kundenbezogener Arbeit und Mengengeschäft in der Sachbearbeitung führen der Reformervartung gemäß zu Entlastung und Skalenerträgen durch Spezialisierung.

Gemäß Reformkonzept sind die zentralen Neuerungen aus Kundensicht

- die telefonische Annahme und Abarbeitung von Kundenanliegen durch die neu eingerichteten Service-Center,
- die Terminierung von Vermittlungsberatungsgesprächen und der Arbeitslosengeldbeantragung,
- die störungsfreie Beratung (Vermittlungsbereich) und Sachbearbeitung (im Leistungsbereich),
- die dezidierte Standortbestimmung der Bewerberinnen und Bewerber und daraus abgeleitete bedarfsgerechte Handlungsprogramme mit zugeordneten Produkten und klaren Entscheidungsregeln für den Produkteinsatz (vgl. Abschnitt 2.7),
- die Differenzierung der Kundinnen und Kunden in vier Kundengruppen (vgl. Abschnitt 2.7),
- das feste Ressourcenkontingent für qualifizierte Arbeitgeberbetreuung und stellenorientierte Vermittlung sowie

- die Arbeitgeber-Kundendifferenzierung und daraus abgeleitete Handlungsprogramme für Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber (vgl. Abschnitt 2.7).

Sowohl die Hauptagentur als auch jede Geschäftsstelle hat ein oder mehrere Kundenzentren, die aus den Arbeitsbereichen Eingangsbereich mit dem Empfang und der Eingangszone, der Vermittlung sowie der Leistung bestehen. Der Empfang ist der Eingangszone als erster Filter im Eingangsbereich einer Agentur für die Anliegenklärung und Erledigung von Kurzanliegen vorgeschaltet (vgl. Abbildung 10).

Der Eingangsbereich des Kundenzentrums

Das KuZ sieht grundsätzlich drei Zugangsmöglichkeiten für Kundinnen und Kunden vor. Neben der persönlichen Vorsprache am Empfang und ggf. Weiterleitung in die Eingangszone der zuständigen Geschäftseinheit können die Kundinnen und Kunden über das Service-Center telefonisch oder über den Virtuellen Arbeitsmarkt auf elektronischem Weg mit der Agentur in Kontakt treten bzw. Informationen einholen.

Der Empfang im Eingangsbereich der Agentur stellt den persönlichen Erstkontakt her und soll einen möglichst großen Anteil von Kurzanliegen im Rahmen der „30-Sekunden-Regel“ abschließend bearbeiten. Erfahrungen der Modellagenturen zeigen, dass ca. 35 Prozent der Anliegen bereits an dieser Stelle erledigt werden können.

Im Empfangsbereich kommt es zeitweise zu größerem Kundenandrang. Dieser soll durch die kurzgetaktete An-

liegensbearbeitung sowie durch einen bedarfsweise im Kundenstrom eingesetzten „Lotsen“, der eine schnelle Weiterleitung ermöglicht, bewältigt werden.

In der Eingangszone sollen allgemeine vermittlerische und leistungsrechtliche Auskünfte ohne Akte erteilt und Arbeitslos- oder Arbeitsuchendmeldungen einschließlich der Datenaufnahme bearbeitet werden. Alternativ soll die Datenaufnahme telefonisch durch einen Rückruf des Service-Centers erfolgen. Die Eingangszone soll als zweiter Filter nach dem Empfang für die nachgelagerten Einheiten Vermittlung und Leistung wirken. Neben kundenbezogenen Aufgaben sollen die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Eingangszone in der kundenfreien Zeit unterstützende und bearbeitende Aufgaben für die Fachkräfte wahrnehmen.

Die Bereiche Eingangszone und Empfang werden mit Sachbearbeitungskräften des mittleren Dienstes aus den Leistungs- und Vermittlungsabteilungen sowie aus den spezialisierten Teams besetzt.

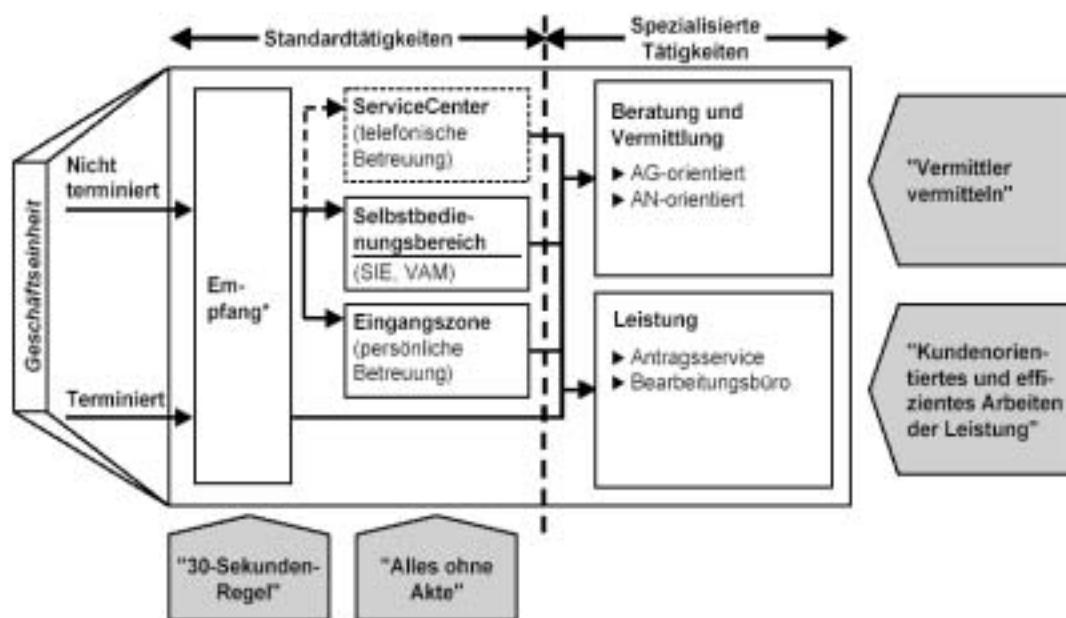
Organisation der Arbeitsvermittlung

Die Vermittlungsfachkräfte sind in einer eigenen Organisationseinheit (Team Arbeitsvermittlung) zusammengefasst, womit Vermittlung/Beratung einerseits und Leistungsgewährung andererseits organisatorisch getrennt sind. Eine Geschäftseinheit der Agentur kann bis zu drei Teams Arbeitsvermittlung haben.

Die Vermittlungsteams sind sowohl für arbeitnehmer- als auch arbeitgeberbezogene Aufgaben zuständig. Die KuZ-

Abbildung 10

Aufbau des Kundenzentrums



Quelle: Bundesagentur für Arbeit.

Konzeption überlässt es der Entscheidung der Agenturen, wie sie die Sicherstellung der Vermittlerkapazität für den Arbeitgeber-Bereich (mindestens 20 Prozent der gesamten Vermittlerkapazität) gewährleisten. Dabei bleibt es den Agenturen überlassen, eine gleichzeitige Aufgabenwahrnehmung bei den Vermittlungsfachkräften oder eine personenscharfe Trennung innerhalb der Vermittlerteams vorzusehen. In den untersuchten Agenturen findet sich durchweg eine personenscharfe Zuordnung der beiden Aufgabenfelder. Die arbeitgeberorientiert tätigen Vermittlungsfachkräfte bleiben zwar den Vermittlungsteams organisatorisch zugeordnet, sind aber der fachlichen Verantwortung einer bzw. eines eigenen Koordinatorin/Koordinators Arbeitgebermanagement zugeordnet und in den Agenturen manchmal auch räumlich zusammengefasst worden.

Die Zuordnung von Kundinnen und Kunden zu einzelnen Kundenzentren erfolgt im Reformkonzept zunächst anhand regionaler Kriterien. Für die Zuordnung innerhalb eines Kundenzentrums bestehen keine zentralen Vorgaben. Im Frühjahr 2005 steuerte etwa jeweils die Hälfte aller Arbeitsagenturen nach berufsfachlichen oder sektoralen Gesichtspunkten und nach arbeitsorganisatorischen Gesichtspunkten (Buchstaben oder Postleitzahlen). Es deutet sich an, dass sich diese Verteilung durch die Einführung der Kundenzentren nicht gravierend verändert.

Sowohl für Rehabilitanden und Schwerbehinderte (Reha/SB) als auch für Jugendliche unter 25 Jahren ohne Ausbildung (U25) werden eigene Teams mit spezialisierten Vermittlerinnen und Vermittlern und Beraterinnen und Beratern gebildet. Für Akademische Berufe werden Teams eingerichtet.

Es gibt keine offenen Sprechstunden mehr. Der Zugang zum Vermittlungsberatungsgespräch wird im Kundenzentrum grundsätzlich terminiert. Mindestens 60 Prozent der wöchentlichen Arbeitszeit sind von den arbeitnehmerorientierten Vermittlerinnen und Vermittlern für die IT-gestützte Terminierung freizugeben. Insgesamt erreicht inzwischen etwa jede vierte bis fünfte Agentur den anvisierten Zielwert von 60 Prozent „Qualitätsvermittlungszeit“.

Kundinnen und Kunden, die sich neu arbeitslos melden, sollen möglichst schnell einen Termin für das Erstberatungsgespräch bei einer Vermittlerin bzw. einem Vermittler erhalten. Als maximale Vorlaufzeit für den Ersttermin bei einer Vermittlungsfachkraft wird eine Zielmarke von zehn Arbeitstagen gesetzt. Die Zielerreichung ist in den Agenturen, die zuerst umgestellt wurden, sehr heterogen.

Organisation der Leistungs- und Sachbearbeitung

In der Leistungsgewährung sind die funktionalen Einheiten von Antragservice und Bearbeitungsbüro aufgeteilt worden.

Im Antragservice werden die Anträge auf Entgeltersatzleistungen im terminierten Antragsberatungstermin von den Kundinnen und Kunden angenommen und in deren Gegenwart bearbeitet. Nach Möglichkeit sollen die Kundinnen und Kunden mit einer Information über die vo-

raussichtliche Höhe der Leistung das Gespräch verlassen können. Angestrebt wird, bereits im ersten terminierten Gespräch über alle Anträge zu entscheiden, soweit vollständige Unterlagen vorliegen. Die Termine für den Antragservice werden nach Schwierigkeitsgrad mit unterschiedlicher Dauer (15 und 30 Minuten) vergeben, wobei sich eine ursprünglich für schwierige Leistungsfälle vorgesehene Bearbeitungsdauer von 45 Minuten als nicht erforderlich herausgestellt hat.

Im Bearbeitungsbüro sollen alle sonstigen Anliegen und Anträge der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer möglichst störungsfrei, also ohne Unterbrechungen durch Telefon und ohne Kundenkontakte bearbeitet werden.

Auslagerung der Telefonie in die Service-Center

Vor der Reform gab es zuletzt ca. 90 Millionen Versuche jährlich, die Arbeitsämter telefonisch zu erreichen. In etwa zwei Dritteln der Fälle geschah dies ohne Erfolg. Als eines der zentralen Reformanliegen galt daher die Entwicklung eines Service-Center-Konzeptes. Das Service-Center ist ein zentraler telefonischer Ansprechpartner, über den die telefonische Kontaktaufnahme zu den Dienststellen der Bundesagentur für Arbeit abgewickelt wird. Der Leitidee nach sollen die Kundinnen und Kunden für einen Großteil der Anliegen möglichst die Agentur gar nicht mehr aufsuchen (müssen). Neben der Verbesserung der telefonischen Erreichbarkeit und der Entlastungsfunktion sind als Zielstellung vorgesehen:

- Ausweitung der Servicezeiten bei hoher Servicequalität,
- Verbesserung der fallabschließenden Quote im Erstkontakt,
- Datenaufnahme im Rahmen der Arbeitslos- und Arbeitsuchendmeldung sowie
- Übernahme zusätzlicher Aktivitäten im Rahmen von Telefonkampagnen.

Mit der Zentralisierung der telefonischen Kundenkontakte ist eine direkte persönliche Kontaktaufnahme der Kundinnen und Kunden zu einzelnen Fachkräften der Bundesagentur für Arbeit nicht mehr vorgesehen.

Zum 21. Juli 2005 waren alle geplanten 52 Service-Center eingerichtet, denen jeweils zwei bis fünf Agenturen angehören.

Die Service-Center sind nur für die Entgegennahme von Anrufen vorgesehen, die in den Zuständigkeitsbereich der Agenturen (SGB III-Bereich) fallen. Wegen der bislang nicht zufrieden stellend geregelten Erreichbarkeit der Arbeitsgemeinschaften betrifft derzeit noch etwa jeder fünfte Anruf die Grundsicherung für Arbeitsuchende.

Die telefonische Erreichbarkeit der Agenturen wurde durch die Service-Center deutlich verbessert. Als nahezu erreichter Zielwert ist gegenwärtig eine Erreichbarkeit von 80 Prozent festgelegt, in Kooperation mit einem externen Dienstleister wird eine telefonische Erreichbarkeit von 93 Prozent anvisiert.

Mindestens 80 Prozent der eingehenden Kundenanliegen sollen durch die Service-Center abschließend erledigt werden. Auch dieses Ziel wird inzwischen weitgehend erreicht. Dies soll zu einer nachdrücklichen Entlastung des Personals in den Agenturen führen.

Wenn ein Fallabschluss im Service-Center nicht möglich ist, haben die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter die Möglichkeit, ein so genanntes Ticket auszustellen. Ein Ticket ist eine E-Mail an den Vermittlungs- oder Leistungsbereich zur Übernahme des Vorgangs. Bei ca. 12 Prozent der eingehenden Kundenanrufe wurde im Untersuchungszeitraum ein Ticket erstellt. Hierbei handelt es sich nach Auswertung der Bundesagentur für Arbeit in zwei Dritteln der Tickets um Fälle, bei denen ein Zugriff auf die Akte erforderlich war oder das Anliegen nur von einer Fachkraft bearbeitet werden konnte. Die Bundesagentur für Arbeit plant, die durch die Ticketanalyse erhobenen Problemfelder im Rahmen eines Qualitätsmanagements gezielter einem Fallabschluss im Service-Center zugänglich zu machen.

Die Service-Center sollen durch einen vom Empfang vereinbarten telefonischen Rückruf auch Daten zum Bewerberangebot (BewA) von Arbeitsuchenden aufnehmen, um die Eingangszonen der Agenturen zu entlasten.

Bewertung

Die von infas im Arbeitspaket 3 befragten SGB III-Kundinnen und -Kunden geben dem KuZ insgesamt eine gute bis mittlere Bewertung. Die durchschnittlichen Einschätzungen der befragten Personengruppen bewegen sich in einer Schulnotenskala zwischen 2,5 und 3,1. Besonders gut wird die Terminierung des Erstgesprächs bewertet, gefolgt vom Erstgespräch selbst und dessen Dauer. Etwas kritischer fällt das Urteil über die Beratungsqualität und das Aufnahmegespräch im Eingangsbereich aus. Bei den im Jahr 2005 umgestellten Agenturen ist die Beurteilung von Terminierung und dem Erstgespräch selbst noch etwas schlechter im Vergleich zur Bewertung der im Jahr 2004 umgestellten Agenturen (vgl. Abschnitt 2.3).

Mit Abschluss der Modellphase im Mai 2004 konstatierte die Bundesagentur für Arbeit als Resümee „ein insgesamt positives Bild der Erfolgsfähigkeit und Realisierbarkeit des Konzepts“⁷. Sie verweist hierbei insbesondere auf vier Elemente, die sich in der Praxis als vorteilhaft und sinnvoll erwiesen haben:

- die Einrichtung eines Empfangs zur Erledigung von Kurzanliegen und zur besseren Kundensteuerung;
- das Einrichten offener Bereiche (Eingangszone) zur Klärung allgemeiner Anliegen, zur Bewerberangebotsaufnahme, zur Terminierung sowie zur sachbearbeitenden Unterstützung der Vermittlung;
- die konsequente Terminierung der Vermittlung und die Einführung dezidierter Zeitbudgets zur optimierten Arbeitgeberinnen-/Arbeitgeberbetreuung;

- die Spezialisierung innerhalb der Leistungsgewährung zur abschlussorientierten Erledigung von Anträgen und zur effizienten Aufgabenbearbeitung im Bearbeitungsbüro.

Auch die ersten Ergebnisse der Evaluierung legen nahe, dass das KuZ zu deutlichen Verbesserungen in den kundenbezogenen Prozessen der Bundesagentur für Arbeit führen könnte. Insbesondere folgende Aspekte werden überwiegend positiv bewertet:

- Die personenscharfe Trennung der Betreuung der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerkunden: Grundsätzlich besteht ein Widerspruch zwischen einer effektiven Betreuung von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerkundinnen und -kunden in jeweils spezialisierten Teams und einer Verzahnung der beiden Marktseiten in einer Hand. Hierfür scheint der Bundesagentur für Arbeit ein Kompromiss gelungen. Indem beide Aufgabenbereiche innerhalb eines Vermittlungsteams mit fest ausgewiesenen Kapazitäten verbleiben, werden allein durch die personenbezogenen Kontakte und durch gemeinsame Teambesprechungen der Austausch und der Zusammenhalt zwischen beiden Marktseiten gesichert. Die Einrichtung der Stabsstelle „Koordinatorin/Koordinator Arbeitgebermanagement“ soll hierbei die einheitliche, teamübergreifende Fachbetreuung und Ausrichtung der arbeitgeberorientierten Vermittlung gewährleisten. In der Praxis führt die von Seiten der Arbeitgeber-Vermittlerinnen/-Vermittler so wahrgenommene doppelte Unterstellung zum Teil zu Irritationen; sie arrangieren sich damit aber durchaus pragmatisch. Bei den betroffenen Führungskräften selbst wird dieser organisatorische Bruch bislang ohne nennenswerte Friktionen aufgrund ihrer früheren Zusammenarbeit und persönlichen Nähe bewältigt.
- Die Trennung von Vermittlungsarbeit und Leistungsbearbeitung: Von den Befragten aus der Leistungsgewährung wurde durchgängig die organisatorische Entflechtung von Vermittlung und Leistungsbereich begrüßt. Auch die terminierte Antragsbearbeitung fand positiven Anklang. Probleme ergeben sich allerdings in Bezug auf Schnittstellen und die Personalentwicklung (vgl. unten).
- Die Terminierung der Vermittlerzeit: Im Kerngeschäft der arbeitnehmerorientierten Vermittlung ist vor allem die Verbesserung der Rahmenbedingungen des Beratungsgesprächs durch Terminierung und klare Terminfenster mit größerem Zeitanteil insbesondere für die Erstberatung sowie der Wegfall der (früher ständigen) Störungen durch Telefonanrufe herauszustellen. Die befragten Fachkräfte dieser Bereiche begrüßen diese Entwicklung einhellig.

Die Einführung des KuZ hat aber auch Probleme aufzeigt, die teilweise im Konzept selbst, teilweise aber auch in den noch nicht vollständig funktionierenden Bestandteilen des Reformkonzeptes begründet sind. Diese Probleme beziehen sich auf

- noch nicht funktionierende Rahmenbedingungen des KuZ insbesondere die IT-Unterstützung, die Kunden-

⁷ Managementinfo 5/2004, S. 2.

stromentlastung durch Service-Center und Virtuellen Arbeitsmarkt (VAM) sowie die räumliche Gestaltung des KuZ in den Agenturen,

- ein Mismatch zwischen Qualifikationsanforderungen und vorhandenem Personal insbesondere am Empfang, in der Eingangszone und im Service-Center,
- geringe Möglichkeiten zur finanziellen Motivierung der Mitarbeiter durch die Besoldungsregeln des öffentlichen Dienstes, insbesondere am Empfang und in der Eingangszone sowie
- eine insgesamt zu geringe Personalausstattung in der Eingangszone und im Vermittlungsbereich.

Die technischen Voraussetzungen für die synchron anfallenden Aufgaben am Empfang und in der Eingangszone sind aus Sicht der Beschäftigten nur bedingt hinreichend: Als Beispiel dafür wird häufig das neue Terminierungstool COBRA genannt, welches im Unterschied zum früher verwendeten Microsoft Outlook keine Kalenderübersicht erlaubt, sondern nur einzelne Terminfester anbietet. Nur mit großem Aufwand können den Kundinnen und Kunden alternativ wählbare Termine angeboten werden oder Termine in der Vermittlung und in der Leistungsgewährung so zusammengelegt werden, dass nur ein Besuch in der Agentur notwendig wird.

Das Problem der Wartezeiten in den Eingangszonen ist nach wie vor nicht zufrieden stellend gelöst. Die vorgesehenen Entlastungen durch verstärkte Bewerberdaten-Aufnahme über die Service-Center und die verstärkte Nutzung der Selbstinformations- und Selbstbedienungsmöglichkeiten des Virtuellen Arbeitsmarktes sind noch nicht in dem erwarteten Maße eingetreten.

Die Arbeitsplätze in den Dienststellen der Arbeitsagentur gelten in der Regel als ergonomisch, modern eingerichtet und technisch hochwertig ausgestattet. In den Eingangszonen wurde allerdings vor allem der Großraumcharakter skeptisch mit Blick auf die Kundinnen und Kunden (Datenschutz, diskrete Anliegensbearbeitung teilweise schwierig) wie auch auf die Beschäftigten thematisiert: Gerade in den völlig offenen, von der Wartezone nicht räumlich abgetrennten Großraumbüros sei eine ruhige Nachbearbeitung der Kundenanliegen nur bedingt möglich, weil häufig schon die nächste Kundin bzw. der nächste Kunde auf den gerade frei gewordenen Platz drängt. Diese Situation spitzt sich noch zu, wenn keine ausreichenden räumlichen Kapazitäten für einen phasenweisen Rückzug aus dem Kundenkontakt vorhanden sind. Die Sozialkontakte unter den Kolleginnen und Kollegen litten, weil gemeinsame Pausen oder Tür- und Angel-Gespräche nicht mehr möglich seien. Auch eine nur kurzfristige Entfernung vom Arbeitsplatz, zum Beispiel der Gang zur Toilette, werde mit bissigen Kommentaren der Kundschaft quittiert.

Die hohen kommunikativen und breiten fachlichen Anforderungen am Empfang und in der Eingangszone treffen auf eine sehr heterogen qualifizierte und in der Regel nicht speziell auf die Tätigkeit vorbereitete Belegschaft. Diese Problematik ist in den Agenturen bekannt und es

wird auch von den Führungskräften problematisiert, dass eine konzeptionelle Unterstützung zur Stärkung der Eingangszonen bisher fehlt. Die Probleme sollen nun durch verstärkte Schulungen ebenso behoben werden wie durch den ursprünglich nicht vorgesehenen Einsatz von Bürosachbearbeiterinnen und Bürosachbearbeitern.

Einige der Beschäftigten in der Eingangszone sehen zwar in der fachlichen Breite der Anforderungen durchaus eine positive Herausforderung. Dennoch wurde häufig beklagt, dass es an spezialisierten kompetenten Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartnern insbesondere bei komplexeren Leistungsfragen fehle und dass Kundinnen und Kunden zu einem Extratermin bei einer Fachkraft erneut in die Agentur gebeten werden müssten.

Die Arbeit des Service-Centers wird in den operativen Bereichen des Kundenzentrums ambivalent beurteilt. Kritische Bewertungen gibt es insbesondere in Bezug auf die Qualität der Tickets und der Terminierung in der Leistungsgewährung bzw. der Vermittlung und insbesondere auf die Entlastungswirkung durch die telefonische Anliegensbearbeitung. Als Gründe hierfür werden eine starke Belastung oder eine nicht ausreichende fachliche Qualifikation der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Service-Centern gesehen. Vor allem in der Vermittlung ist die Qualität der Anliegensklärung und -bearbeitung und dadurch mittelbar die Qualifikation der Beschäftigten im Service-Center problematisiert worden. Von Fach- und Führungskräften wurde vor allem kritisch angemerkt, dass das Service-Center als eine Entlastung in den operativen Bereichen angekündigt wurde, die den entsprechenden Personalabzug mehr als kompensieren würde – was allerdings aus Sicht der Praxis nicht eingelöst werden konnte.

Von den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Leistungsbearbeitung wird die Arbeitsteilung zwischen Antragservice und Bearbeitungsbüro einerseits als ein Qualitätsgewinn durch Spezialisierung beschrieben, andererseits auch als eine fachliche Verengung der Tätigkeiten kritisiert.

Generell wurde die Arbeitssituation in der Eingangszone und am Empfang als problematisch im neuen Organisationsmodell beschrieben. Hinzu kommt, dass trotz der um ein vielfaches gestiegenen Anforderungen in kommunikativer wie fachlicher Kompetenz die Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen des mittleren Dienstes kaum finanziell kompensiert werden können. In der Debatte um die Tarifierung der Tätigkeiten in der Eingangszone werden deshalb Bemühungen unternommen, diese als qualifizierte Bearbeitertätigkeiten zu beschreiben und zu bewerten.

Schließlich haben die zum KuZ umgestellten Agenturen zum Teil eklatante Personalengpässe insbesondere in der Eingangszone und bei den Vermittlungsfachkräften.

In der Eingangszone ergibt sich durch den phasenweisen hohen Kundenandrang eine personelle Unterbesetzung. Viele Beschäftigte in der Eingangszone haben ein erhebliches Überstundenvolumen aufgebaut. Die Personalengpässe haben aber auch einen negativen Einfluss auf die Außenwirkung der Agentur, was wiederum die Arbeit der

Agenturmitarbeiter erschwert, weil die Kundinnen und Kunden ungehalten reagieren.

Die derzeit verfügbaren Kapazitäten an Vermittlerinnen und Vermittlern sind weiterhin in hohem Maße prekär. Nach Angaben verschiedener Agenturen verbesserte sich die Relation von Arbeitnehmerkundinnen und -kunden je Vermittlungsfachkraft von 2002 bis 2005 leicht von 575 auf 546. Hingegen verschlechterte sich die Relation von Arbeitgeberkundinnen und -kunden je Vermittlungsfachkraft leicht von 506 auf 534.

In der längerfristigen Perspektive wird auch der sukzessive Personalentzug aus der Leistungsgewährung problematisiert. Dies betrifft weniger die aktuellen Abflüsse in den Bereich SGB II, sondern den Trend der letzten Jahre, die politisch gewollte Aufwertung der Vermittlung durch einen Ressourcenentzug aus der Leistungsbearbeitung zu speisen.

Mit der neuen Organisationsform des Kundenzentrums geht durch die funktionale Trennung der Aufgabenbereiche ein erhöhter Aufwand an Koordination und Schnittstellenmanagement einher. Hiervon sind überwiegend die Führungskräfte betroffen. Demgegenüber waren die Kommunikationswege des Vorgängerkonzeptes mit seiner größeren Aufgabenintegration der Arbeitseinheiten kürzer und einfacher. So finden sich derzeit im Kundenzentrum keine institutionalisierten Formen aktiver Mitarbeiterbeteiligung.

Das neue Geschäftssystem bringt durch seine starke Ausdifferenzierung der Funktionseinheiten und die Art ihrer Vernetzung nicht nur einen deutlich höheren Koordinationsaufwand mit sich, es ist auch voraussetzungsvoller und damit störanfälliger als die Altorganisation. Quantitative wie qualitative Überlastung in Service-Center und Eingangszone übertragen sich schnell auf die anderen Teilsysteme und gefährden die angestrebten Entlastungseffekte im Vermittlungs- und Leistungsbereich.

Die Bundesagentur für Arbeit hat die Einführungsprobleme des KuZ erkannt. Als erfolgskritisch wurden von ihr die folgenden Punkte genannt, für die sie weiteren Verbesserungs- und Handlungsbedarf sieht:

- Qualifizierung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, vor allem in den vorgelagerten Einheiten Empfang, Eingangszone und Service-Center;
- EDV-Unterstützung der neuen Prozesse. „Die teilweise bestehenden Qualifizierungsdefizite werden durch die unzureichende EDV-Unterstützung der neuen Prozesse dramatisch verschärft.“⁸ Der Verbesserungsbedarf liege in bedienerfreundlichen Systemen und vor allem in der „inhaltliche(n) und fachliche(n) Führung von Mitarbeitern durch am Arbeitsprozess („Workflow“) orientierte Fachverfahren“⁹;

⁸ Beratungsunterlage der Bundesagentur für Arbeit 152/2004 vom 5. Juli 2004, Anlage 1, Abschlussbericht zur Modellphase, S. 10.

⁹ Beratungsunterlage der Bundesagentur für Arbeit 152/2004 vom 5. Juli 2004, Anlage 1, Abschlussbericht zur Modellphase, S. 10.

- Produktivitätssteigerung im Service-Center, insbesondere durch Qualifizierung und EDV-Unterstützung;
- Rückstandsabbau in der Leistungsgewährung noch vor der Einführung des Kundenzentrums;
- Entwicklung der Führungsfähigkeit und des Führungswillens der Leitungsteams in den Agenturen.

Der weitere Reformverlauf wird zeigen, ob der Bundesagentur für Arbeit diese Verbesserungen gelingen werden.

2.7 Die Systematisierung des Vermittlungsprozesses

Mit den so genannten Handlungsprogrammen legt die Bundesagentur für Arbeit erstmalig ihre Arbeitsweise im Vermittlungs- und Beratungsgeschäft fest. Bei der arbeitnehmerorientierten Vermittlung werden vier neu definierten Kundengruppen sechs Handlungsprogramme zugeordnet. Arbeitgeberseitig werden zwei Kundengruppen unterschieden, für die jeweils eine Handlungsempfehlung vorhanden ist.

Neuausrichtung des Vermittlungsprozesses auf der Arbeitnehmerseite

Als Grundprinzipien der arbeitnehmerorientierten Handlungsprogramme benennt die Bundesagentur für Arbeit:

- Fokussierung: Einsatz von Budget und Vermittlerzeit dort, wo die Integrationswahrscheinlichkeit deutlich erhöht werden kann
- Transparenz: Schaffung der benötigten Transparenz und Erfolgsrückmeldung für die Vermittlerinnen und Vermittler über Wirkung und Wirtschaftlichkeit ihrer Arbeit
- Systematisierung: Unterstützung der Vermittler/innen durch klare Empfehlungen zur Systematik und Einsatzlogik der Dienstleistungen und Produkte der Bundesagentur für Arbeit
- Passgenauigkeit: Unterstützung der Kundinnen und Kunden nach ihren spezifischen Bedarfen
- Praxistauglichkeit: Bereitstellung flexibler Arbeitshilfen und Reaktionsempfehlungen gemäß lokaler Besonderheiten der Agenturen und Fähigkeitsprofil der Vermittlerinnen und Vermittler

Um dem Anspruch der Passgenauigkeit nachzukommen, hat die Bundesagentur für Arbeit vier Kundengruppen entwickelt:

- Als „Marktkundinnen und -kunden“ gelten Bewerberinnen und Bewerber, die sich grundsätzlich selbst vermitteln können und dabei keine kostenintensive Hilfestellung benötigen.
- Als „Beratungskundinnen und -kunden Aktivieren“ werden Bewerberinnen/Bewerber mit Handlungsbedarf in „Engagement/Motivation“ und/oder „Spezifische Arbeitsmarktbedingungen“ (regionale und fachliche Mobilitätsanforderungen) eingruppiert, die durch eine Perspektivenänderung vermittelt werden können.

- Als „Beratungskundinnen und -kunden Fördern“ werden diejenigen Kundinnen und Kunden betrachtet, die nur durch eine Qualifizierung und/oder Hemmnisbeseitigung vermittelbar sind.
- Bei „Betreuungskundinnen und -kunden“ wird Handlungsbedarf in mehreren Dimensionen unterstellt (z. B. gesundheitliche Probleme, schlechter Arbeitsmarkt, kaum Berufserfahrung).

Es ergeben sich so die in Tabelle 3 dargestellten Handlungsprogramme.

Für Markt- und Beratungskundinnen und -kunden sind grundsätzlich als primäre Ziele die Vermittlung in gleiche oder andere Tätigkeiten mit lokaler bis internationaler Suchperspektive je nach speziellen Arbeitsmarktbedingungen, Übergang in Selbstständigkeit, Midi-Jobs oder Abgang in Ausbildung oder Studium (überwiegend für junge Bewerberinnen und Bewerber unter 25 Jahren) vorgesehen. Betreuungskundinnen und -kunden, sofern nicht aufgrund besonderer Stärken der Übergang in Selbstständigkeit Erfolg versprechend erscheint, werden neben kurzfristiger Beschäftigung und Mini-Jobs auf Ziele jenseits der ungeforderten Beschäftigung orientiert wie eh-

renamtliche Tätigkeiten und Beschäftigungen im zweiten Arbeitsmarkt.

Für alle Kundengruppen gelten beim Erreichen von Altersgrenzen bzw. bei Vorliegen entsprechender Hemmnisse die Zieloptionen Übergang in Rente, Abgang in Erwerbsunfähigkeit oder Abgang in die stille Reserve (wenn sie dem Arbeitsmarkt z. B. wegen Kinderbetreuung nicht zur Verfügung stehen). Ergänzend kommt das Programm „Überprüfung Verfügbarkeit“ zur Anwendung, z. B. nach Abbruch eines Handlungsprogramms wegen mangelnder Eigenbemühungen. In diesem Fall erfolgt eine Erhöhung der Kontaktdichte durch Vermittlerinnen und Vermittler und Eingangszone.

Für Schwerbehinderte und Rehabilitanden wie auch für Jugendliche unter 25 Jahren soll noch im Jahr 2005 ein angepasstes Konzept von Kundendifferenzierung und Handlungsprogrammen entwickelt werden.

Der Produkteinsatz wird durch das Handlungsprogramm vorgegeben. Dabei sind die Vermittlerinnen und Vermittler gehalten, kostenintensive Maßnahmen nur dann anzubieten, wenn die jeweilige Kundin bzw. der jeweilige Kunde ausreichend engagiert und motiviert ist. Ein Produktein-

Tabelle 3

Segmentspezifische Zieloptionen und Handlungsprogramme

Kunden- gruppe	Handlungs- programm	Ziele	Nächster Gesprächs- termin	Jährliche Mindest- kontakt- dichte
Marktkundin- nen und -kunden	Vermittlung	Die schnellstmögliche und möglichst nachhaltige Vermittlung der Kundinnen und Kunden in den ersten Arbeitsmarkt	innerhalb von 3 Monaten	4
Beratungskun- dinnen und -kunden Aktivieren	Perspektiven- änderung	Die Entwicklung von Engagement, Motivation und Erwartungen, um eine schnellstmögliche und möglichst nachhaltige Vermittlung zu erreichen	innerhalb des nächsten Monats	6
Beratungskun- dinnen und -kunden Fördern	Abbau von Beschäftigungs- hürden	Die frühzeitige Ermittlung und Beseitigung objektiver Vermittlungshürden für eine erfolgreiche Vermittlung	innerhalb der nächsten 2 Monate	5
	Qualifizierung	Die Anpassung von Fähigkeiten und Qualifikationen an die Erfordernisse des Arbeitsmarkts und eine erfolgreiche Vermittlung	innerhalb der nächsten 2–3 Monate	
Betreuungs- kundinnen und -kunden	Erhalt Markt- fähigkeit	Die Vermeidung von Passivität und die Bereitstellung eines arbeitsplatzähnlichen Umfeldes, d. h. die Schaffung von Beschäftigungsoptionen im zweiten Arbeitsmarkt o. Ä.	innerhalb der nächsten 6 Monate	2
	Aktivierende Betreuung	Die Bearbeitung schwerer persönlicher/sozialer Probleme, die einer Integration entgegenstehen und Betreuung bei fehlenden Integrationschancen		

Quelle: Bundesagentur für Arbeit.

satz soll stets nur erfolgen, wenn dadurch die Arbeitssuche nicht reduziert wird. Zu jedem Produkt werden u. a. der Zeitaufwand und die Produktkosten sowie Reaktionsempfehlungen ausgewiesen. Im Einzelnen wird festgelegt, welche Produkteinsätze bei gegebener Kundengruppe nicht vertretbar sind. Sie werden im Rahmen der operativen Steuerung als Inkonsistenzen ausgewiesen.

Die ursprünglich vorgesehene Differenzierung der Beratungszeit nach Kundengruppen zugunsten von Beratungskundinnen und -kunden beim ersten Vermittlergespräch hat sich als nicht bedarfsgerecht erwiesen. Im Rahmen

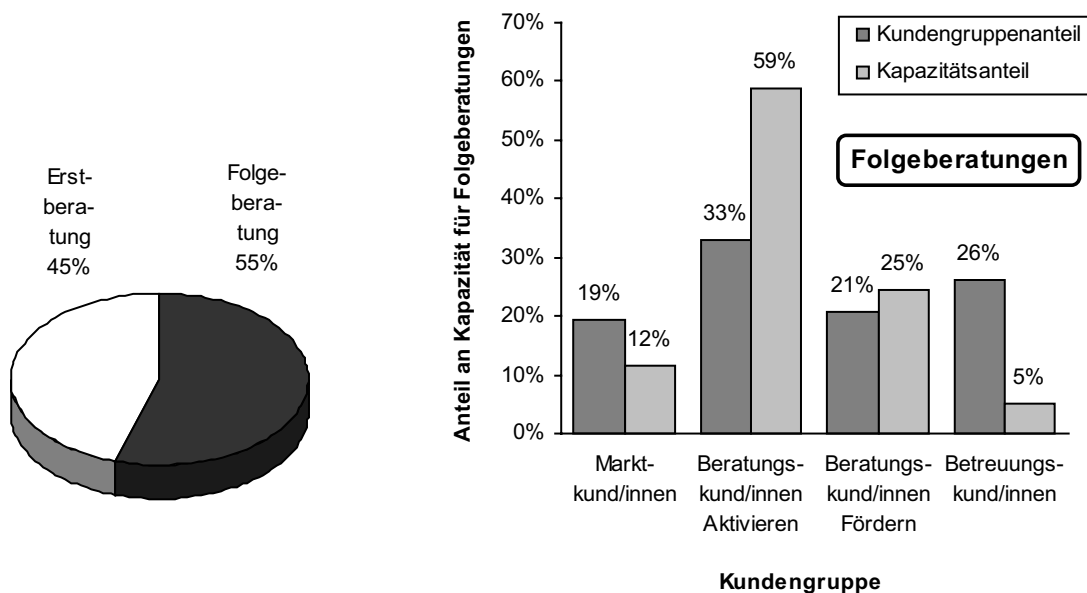
des operativen Verbesserungsprozesses 2005 sind nach Aufhebung der bis Ende 2004 geltenden Weisung einer durchgehenden Mindestkontaktdichte von drei Monaten alle Agenturen gehalten, entsprechend ihrer regionalen Gegebenheiten ein differenzierendes Kundenkontaktkonzept zu erstellen, das auch ressourcensparende Kontaktformen wie Telefonate, Gruppeninformationen und Betreuung durch Dritte insbesondere bei Nichtleistungsempfängerinnen und -empfängern vorsieht. Hierbei ist für die Beratungskundinnen und -kunden die größte Kontaktdichte anzusetzen.

Exemplarische Kapazitätsverteilung der Vermittlerberatungszeit in einer Agentur

Exemplarisch zeigt Abbildung 11 die aus einem Kundenkontaktkonzept einer westdeutschen Agentur für Arbeit resultierende Kapazitätsverteilung der Vermittlerberatungszeit auf die Kundengruppen. In dieser Agentur sind zusätzlich zum Erstgespräch für Marktkundinnen und -kunden drei Folgetermine von 15 Minuten Dauer (einschließlich Vor- und Nachbereitung), sechs Termine für Beratungskundinnen und -kunden Aktivieren (22 Minuten), vier Termine für Beratungskundinnen und -kunden Fördern (30 Minuten) und zwei für Betreuungskundinnen und -kunden (15 Minuten) vorgesehen.

Abbildung 11

Exemplarische Kapazitätsverteilung der Vermittlerberatungszeit auf die Kundengruppen einer Agentur für Arbeit



Anmerkung: Auswertung von Prozessdaten der Bundesagentur für Arbeit.
Quelle: Evaluationsbericht 2005 von Arbeitspaket 2.

Bezogen auf die für die Kundenberatung vorgehaltene Arbeitszeit der Vermittlungsfachkräfte entfallen in dieser Agentur 45 Prozent der Beratungs- und Vermittlungszeit auf die Erstberatung bei Neuzugängen aus Erwerbstätigkeit und 55 Prozent auf Folgeberatungen. Über 10 Prozent der Beratungszeit für Folgeberatungen entfallen auf Marktkundinnen und -kunden, knapp 60 Prozent sind für Beratungskundinnen und -kunden Aktivieren eingeplant, 25 Prozent für Beratungskundinnen und -kunden Fördern und lediglich 5 Prozent für die zweitgrößte Kundengruppe, die Betreuungskundinnen und -kunden.

Die Umsetzung der Handlungsprogramme erfolgt in vier Schritten: Standortbestimmung, Zielfestlegung, Auswahl des Programms und Durchführung des Programms. Bei der Durchführung dieser Systematik kommen eine Reihe von Werkzeugen zur Anwendung:

- Die „Berechnungshilfe Arbeitnehmerdifferenzierung“ wird bei der Anmeldung der Kundinnen und Kunden in der Eingangszone genutzt und generiert automatisch einen Kundengruppenvorschlag. Die maschinelle Kundendifferenzierung hat sich jedoch nicht bewährt.¹⁰ Die schematische, auf formalisierter Datenbasis generierte Kundenzuordnung entspricht in vielen Fällen nicht der Einschätzung der Vermittlerinnen und Vermittler im Beratungsgespräch. Grundsätzlich sind die Vermittlerinnen und Vermittler verpflichtet, den Vorschlag im Erstgespräch kritisch zu prüfen und ggf. zu korrigieren.
- Zur Vorbereitung der Bewerberinnen und Bewerber auf das Erstgespräch bei einer Vermittlungsfachkraft sollen sie einen mehrseitigen Fragebogen zur Erfassung der Bewerberdaten mit einem Zusatzteil zur Selbsteinschätzung, das „Arbeitspaket“, ausfüllen, auf die die Vermittlerinnen und Vermittler im Beratungsgespräch Bezug nehmen können.
- Die „Berechnungshilfe Arbeitsmarktchancen“ wird im Vermittlungsgespräch eingesetzt, um den Bewerberinnen und Bewerber eine Chanceneinschätzung ihrer bisher ausgeübten Tätigkeit oder zu Berufsalternativen bei variierendem Suchraum zu geben. Damit soll die Bereitschaft zu räumlicher oder fachlicher Flexibilität gefördert werden.
- Mit dem Instrument „Beratungsunterstützung BewA“ werden die Vermittlerinnen und Vermittler angehalten, den aus der Integrationsperspektive gegebenen Handlungsbedarf als „Standort“ der Kundinnen und Kunden in vier Dimensionen einzuschätzen:
 - Engagement/Motivation;
 - Fähigkeiten/Qualifikation;
 - spezifische Arbeitsmarktbedingungen (lokale bis bundesweite Nachfrage nach Zielberuf oder Jobfamilie);
 - Hemmnisse (Mobilität, gesundheitliche Einschränkungen, Alter, Schulden, Sucht u. a.).

Das Instrument ist darauf ausgelegt, Defizite zu erheben und im Hinblick auf die Arbeitsmarktchancen und den wirtschaftlich vertretbaren Einsatz von Fördermaßnahmen zu bewerten.

Bereits im Erstgespräch muss ein Erfolg versprechendes Abgangsziel gemeinsam mit den Kundinnen und Kunden festgelegt und kommuniziert werden. Dabei müssen sich die Vermittlerinnen und Vermittler auf ein Ziel und ein damit korrespondierendes Handlungsprogramm beschränken (vgl. auch Tabelle 3). Festgehalten wird das Abgangsziel in einer sog. Zielvereinbarung. Erst nach sechs Monaten Arbeitslosigkeit wird die in § 35 SGB III definierte Eingliederungsvereinbarung geschlossen. Derzeit gibt es keine einheitliche Definition für eine Ziel-

oder Eingliederungsvereinbarung. Dementsprechend vielfältig ist die Praxis.

Neuausrichtung des Vermittlungsprozesses auf der Arbeitgeberseite

Die Vernachlässigung der Dienstleistungsqualität gegenüber der Arbeitgeberseite galt als einer der zentralen Kritikpunkte gegenüber der früheren Arbeitsamtspraxis. Das Reformkonzept hat mit der verbindlichen Festschreibung einer Vermittlerkapazität von mindestens 20 Prozent für dieses Marktsegment und der Einrichtung einer bzw. eines unterhalb der Geschäftsführung angesetzten „Kordinatorin/Koordinators Arbeitgebermanagement“ die Voraussetzungen für eine intensivierte Arbeitgeberbetreuung geschaffen, die nun durch spezifische Handlungsprogramme systematisiert und auf Wirkung fokussiert werden soll.

Die arbeitgeberorientierte Vermittlung wird aus Sicht der Bundesagentur für Arbeit durch folgende Schwerpunkte bestimmt:

- Optimierung und Systematisierung des Matchingprozesses und
- Erhöhung des Einschaltungsgrades.

Zum einen zielt der arbeitgeberorientierte Ansatz auf eine nachdrückliche Steigerung der Dienstleistungsqualität für die Unternehmen, zum anderen soll das verfügbare Potenzial an Stellenangeboten für den Vermittlungsprozess ausgeweitet werden.

Im Fokus der Aktivitäten der Bundesagentur für Arbeit stehen Unternehmen mit vielen Neueinstellungen, wodurch größere Unternehmen und solche mit hoher Fluktuation im Vordergrund stehen. Ausgangspunkt ist die Feststellung der Bundesagentur für Arbeit, dass 20 Prozent der potenzialreichsten Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber ca. 80 Prozent der neuen Beschäftigungsverhältnisse begründen. Mindestens 4 Prozent der potenzialreichsten Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber eines Agenturbezirks werden als „Zielkundinnen und -kunden“ festgelegt, auf die sich die besonderen Anstrengungen der Vermittlerinnen und Vermittler richten sollen. Als Korrektiv der reinen Mengenbetrachtung werden qualitative Kriterien hinzugezogen. Für diese Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber ist ein Zielkundenprofil zu erstellen und IT-gestützt zu hinterlegen. Die übrigen Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber gelten als „Standardkundinnen bzw. -kunden“.

Ausgehend von einer Einstufung des eingehenden Stellenangebotes nach Nachfrage und Angebotsmerkmalen („Arbeitsbedingungen“, „Erfolgsaussichten für das Matching“, „Angebot an Arbeitslosen“) werden vier Matchingstrategien abgeleitet, die bei Standard- und Zielkundinnen und -kunden zu differenzierten Vorgehensweisen führen (vgl. Abbildung 12, nächste Seite).

Die vier Matchingvarianten unterscheiden sich hinsichtlich der Eingrenzungsmerkmale in der Suchstrategie (grob oder gezielt), in der Art der Kontaktaufnahme (schriftlich oder telefonisch) und der Intensität der Vorauswahl der Bewerberinnen und Bewerber nach Interesse und Eignung. Für diese Vorauswahl werden in den Agenturen „Top-Arbeitnehmer-Kundinnen und -Kunden“ ermittelt, die den wichtigsten Arbeitgeberkunden vorzugsweise vermittelt werden sollen.

¹⁰ Eine Vorläuferversion verwendet Arbeitspaket 3.

Mit der Berücksichtigung des Stellenangebots bei der Kundendifferenzierung erfolgt beim Merkmal Alter eine schematisch negative Zuordnung. Ältere Arbeitslose werden tendenziell als Betreuungskundinnen und -kunden und gering Qualifizierte unter 25 Jahren werden ganz überwiegend als Marktkundinnen und -kunden klassifiziert. Nicht zuletzt angesichts der demographischen Entwicklung muss hier im Rahmen des Zielvereinbarungsprozesses gemeinsam von Bundesagentur für Arbeit und Bundesregierung gegengesteuert werden.

Etwa ein Viertel der Kundinnen und Kunden ist nur mit Schwierigkeiten in eine der vier Kundengruppen einzuordnen. Die Kategorie Beratungskundinnen und -kunden Aktivieren wird tendenziell auch als Restkategorie für jene Kundinnen und Kunden genutzt, die nicht eindeutig einer der drei anderen zugerechnet werden können bzw. wo sich Vermittlerinnen und Vermittler nicht zu der Entscheidung „geringe Integrationschancen“ (Betreuungskundin oder -kunde) entschließen können. Darüber

hinaus stößt eine eindeutige Zuordnung der Beratungskundinnen und -kunden zu einer Kundengruppe auf Schwierigkeiten, wenn sowohl ein Aktivierungs- als auch ein Qualifizierungsbedarf konstatiert wird.

In den ersten sechs Monaten des Kundenkontakts bestand zunächst keine Möglichkeit einer Anpassung der Kundengruppenzuordnung. Von Fach- und Führungskräften wurde diese Einschränkung als nicht praxistauglich kritisiert. Die kritischen Rückmeldungen aus der Praxis haben dazu geführt, dass diese Regelung noch einmal überprüft wurde und nun nicht mehr so streng angewandt wird. So ist die Möglichkeit entstanden, durch eine längere Beobachtung des Kunden/der Kundin eine passgenauere Kundengruppe zu finden.

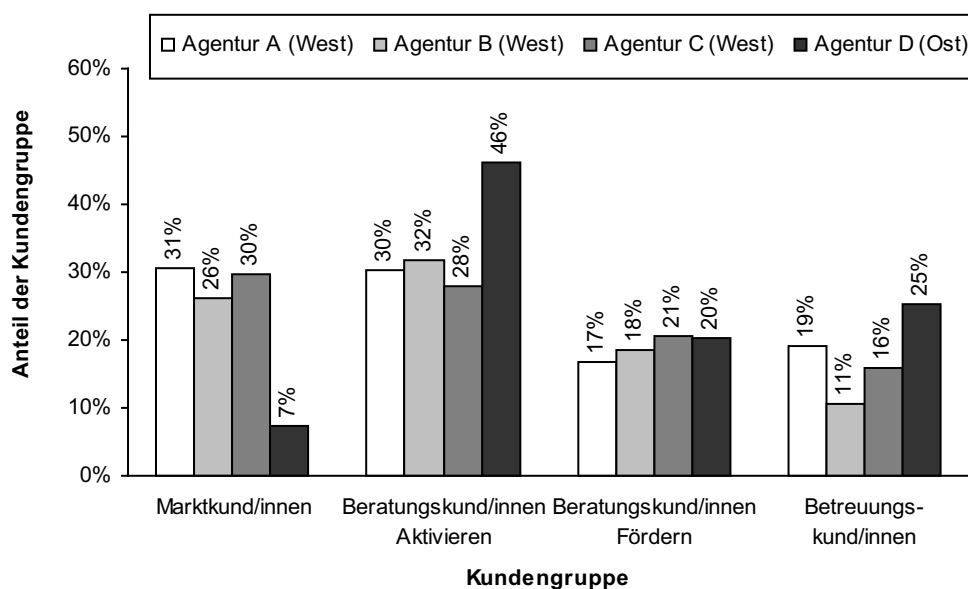
Exemplarische Ergebnisse zur Verteilung der Kundinnen und Kunden auf die vier Kundengruppen liegen für drei westdeutsche Agenturen und eine ostdeutsche Agentur vor (vgl. Kasten).

Verteilung der Kundengruppen

Über die Verteilung der Arbeitslosen auf die Kundensegmente liegen noch keine bundesweiten Daten vor, da die Kundendifferenzierung noch nicht abgeschlossen ist. Exemplarisch zeigt Abbildung 13 für drei westdeutsche und eine ostdeutsche Agentur mit Kundenzentrum die Ergebnisse der Kundendifferenzierung. In den drei westdeutschen Agenturen liegt der Anteil der Marktkundinnen und -kunden zwischen 26 Prozent und 30 Prozent, in der ostdeutschen Agentur sind es nur 7 Prozent der Arbeitslosen. Dem steht mit 46 Prozent ein deutlich höherer Anteil der Beratungskundinnen und -kunden Aktivieren gegenüber.

Abbildung 13

Verteilung der Kundengruppen in vier ausgewählten Agenturen für Arbeit mit Kundenzentren



Anmerkung: Auswertung von Prozessdaten der Bundesagentur für Arbeit; Agentur A und B: Mittelstandsstrukturierte Bezirke mit günstiger Arbeitsmarktlage (Vergleichstyp Vb); Agentur C: Vorwiegend ländlicher Bezirk mit unterdurchschnittlicher Arbeitslosigkeit (Vergleichstyp IIIc); Agentur D: Agentur in einem ostdeutschen Bezirk mit schlechten Arbeitsmarktbedingungen (Vergleichstyp Ib); Differenz zu 100 Prozent durch noch nicht in der Differenzierung erfasste Kundinnen und Kunden.
Quelle: Bundesagentur für Arbeit.

Grundsätzlich ist das Prinzip der effizienten Verwendung der Mittel bei den Vermittlerinnen und Vermittlern akzeptiert, d. h. man ist grundsätzlich damit einverstanden, über den Einsatz der Förderinstrumente auch unter Kostengesichtspunkten zu entscheiden. Gleichzeitig gibt es jedoch eine große Skepsis, ob die Auswahl der Förderinstrumente wirklich auf Basis von vier Kundengruppen und sechs korrespondierenden Handlungsprogrammen erfolgen kann.

So wurde es als Angriff auf das berufliche Selbstverständnis als Vermittlerin und Vermittler wie auch auf eine Grundfunktion der Bundesagentur für Arbeit aufgefasst, dass bestimmte Kundengruppen weitgehend von vielen Maßnahmen ausgeschlossen werden. Zugleich wird hierin eine Einschränkung der Arbeitsautonomie mit negativen Folgen für die Motivation gesehen. Viele der engagierten Vermittlungsfachkräfte scheinen die standardisierten Handlungsvorgaben als eine Entwertung bzw. als eine Dequalifizierung ihrer Arbeit zu begreifen.

Die Handlungsprogramme machen transparent, dass der Charakter der Bundesagentur für Arbeit sich mit Einführung des SGB II verändert hat. Während sie vor der Reform die Kundinnen und Kunden während ihrer gesamten Arbeitslosigkeitsdauer begleitet hat, kümmert sie sich im Rahmen der Arbeitsförderung (SGB III) in der Regel heute nur noch während der ersten 12 Monate um sie. Deshalb setzt die Geschäftspolitik der Bundesagentur für Arbeit die Förderleistungen nach dem SGB III so ein, dass ihre Wirkung noch vor einem Übergang in die Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II) eintritt. Damit optimiert die Bundesagentur für Arbeit das Kosten-Nutzen-Verhältnis für den Versicherungshaushalt. Gesamtwirtschaftliche und sozialpolitische Zielsetzungen stehen hinter dieser betriebswirtschaftlichen Logik zurück. Entsprechend erhalten schwer vermittelbare Arbeitslose, die Gruppe der sog. Betreuungskundinnen und -kunden, weniger Betreuungsleistungen als andere Kundengruppen, weil bei ihnen kein kurzfristiger Erfolg zu erwarten ist. Hier besteht das Risiko eines neuen Verschiebepunktes zwischen SGB III und SGB II. Auch sind nach der neuen Logik im SGB III grundsätzlich keine längerfristigen Maßnahmen mehr möglich, obgleich solche im Einzelfall zielführend sein können.

Bei konsequenter Umsetzung der betriebswirtschaftlichen Logik der Kostenreduzierung für die Versichertengemeinschaft besteht die Gefahr, dass das Ziel einer frühzeitigen Intervention zur Vermeidung von Langzeitarbeitslosigkeit und damit zur Minimierung von Kosten für die gesamte Volkswirtschaft sowie weitere ökonomische und sozialpolitische Ziele aus dem Blickfeld der Bundesagentur für Arbeit geraten. Die Orientierung der arbeitsmarktpolitischen Steuerung an Effektivität und Effizienz durch die Bundesagentur für Arbeit ist eben nicht mit einer kurzfristigen Optimierung betriebswirtschaftlicher Kostenziele gleichzusetzen. Effektiv und effizient lassen sich auch volkswirtschaftliche und sozialpolitische Ziele umsetzen und erfüllen. Eine rationale Steuerung der Bundesagentur steht also keineswegs in einem Gegensatz zu

diesen Zielen. In diese Richtung sollte der Reformprozess der Bundesagentur für Arbeit ausgeweitet und vorangetrieben werden.

Der Charakter der Handlungsprogramme wird in der Bundesagentur für Arbeit unterschiedlich interpretiert. Während von manchen Führungskräften in der Zentrale der eher beratende, werkzeughafte Charakter der Handlungsprogramme hervorgehoben wird, sehen die Führungskräfte in den Agenturen sich unter einem Zwang zur Umsetzung. Die hohe Verbindlichkeit der Vorgaben und der entsprechenden Anwendung der Handlungsprogramme ist nach Darstellung der Akteurinnen und Akteure in den Agenturen auch von der zuständigen Projektgruppe der Zentrale in den Vordergrund gestellt worden.

Die ersten Erfahrungen mit den Handlungsprogrammen deuten darauf hin, dass für unerfahrene sowie leistungsschwache Vermittlerinnen und Vermittler die systematisierte Handlungsvorgabe eine willkommene Unterstützung ihrer Arbeit ist. Für einige, auch der bereits langjährig tätigen Fachkräfte, sind die Handlungsprogramme zudem eine legitimatorische Entlastung in der Problematik, für bestimmte Kundengruppen keine oder nur marginale Angebote machen zu können. Andere Vermittlungsfachkräfte stellen die Handlungsprogramme jedoch als eine überflüssige, einengende und ihre Berufserfahrungen beschneidende Intervention dar.

Eine andere Frage stellt sich mit der Vernetzung der verschiedenartigen Handlungslogiken beider Vermittlerseiten, die letztlich im Vermittlungsprozess auf dasselbe Arbeitgeberpotenzial zugreifen müssen. Der Vorrang im Vermittlungsprozess liegt nun eindeutig bei den arbeitgeberorientierten Vermittlerinnen und Vermittlern. Sie legen die Anforderungen fest, die sich aufgrund der Matchingstrategien und den Merkmalen des Stellenangebotes ergeben, und sie verfügen über den vorrangigen Zugang zu den Unternehmen bei den Vermittlungsvorschlägen. Das Reformkonzept sieht eine detaillierte Schnittstellenregelung für das Zusammenspiel der Informationen und Handlungserfordernisse beider Vermittlungsbereiche vor.

In der grundsätzlichen Differenzierungslogik der Bundesagentur für Arbeit zeigt sich jedoch ein Bruch. Während mit der Kundendifferenzierung auf Arbeitnehmerseite die „besseren Kunden“ (Marktkundinnen und -kunden) dem Handlungstypus „Selbsthilfe und Selbstbedienung“ zugerechnet werden, stellen sie in der Systematik der arbeitgeberorientierten Vermittlung die bevorzugte Kundengruppe („Top-Arbeitnehmer-Kundinnen und -kunden“) sowohl bei der Bewerberauswahl für Stellenangebote als auch bei Initiativvorschlägen dar.

Gleichzeitig weicht auch die Differenzierungs- und Handlungslogik im Marktsegment Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber bei der Festlegung der Kategorie „Zielkundin bzw. -kunde“ von der Selbsthilfeprämissen ab. Die Abstufung der großen Zahl der kleinen und mittelständischen Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber auf das Niveau der Standardkundinnen und -kunden relativiert sich zwar

durch die Tatsache, dass auch ihnen bei aktiver Nachfrage (Einschalten der Arbeitsagentur durch ein Stellenangebot) eine hochwertige Dienstleistung zukommt. Trotzdem ist gerade diesem Marktsegment ein größeres, nicht ausgeschöpftes Beschäftigungspotenzial zuzurechnen, das durch ein systematisch angelegtes Handlungsprogramm erschlossen werden könnte.

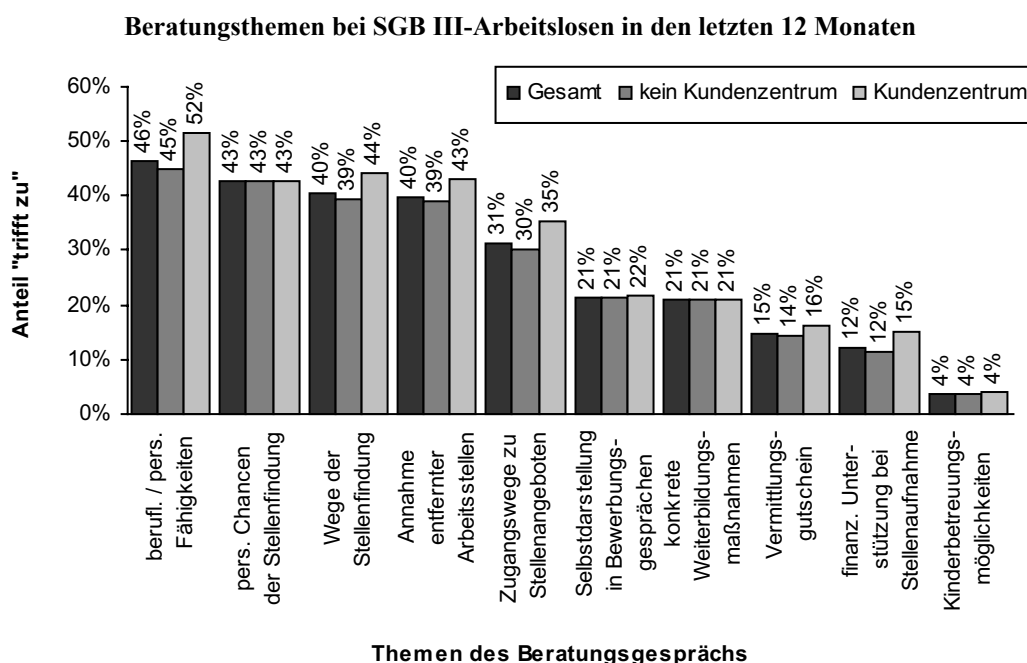
Doch die Handlungsprogramme erhalten auch positive Bewertungen aus der Praxis, insbesondere dann, wenn explizit mit der Situation vor der Reform verglichen wird. Von Seiten der befragten Führungs- und Fachkräfte der Agenturen wird die Notwendigkeit einer gegenüber der früheren Praxis besseren Strukturierung und eindeutigeren wie auch nicht ständig wechselnden Zielausrichtung des Beratungs- und Vermittlungsprozesses betont. Erste Erfahrungen deuten darauf hin, dass das Vermittlungsgespräch nicht nur strukturiert, sondern auch kommunikativ in einem geeigneten Umfeld erfolgt. Als zentrales Ergebnis der neuen Prozessgestaltung in der Vermittlungspraxis kann die Vorverlagerung der kundenbezogenen Aktivitäten in die Anfangsphase der Arbeitslosigkeit betrachtet werden. Dies drückt sich auch in der Ausweitung der Beratungszeit für alle Arbeitnehmerkundinnen und -kunden im Erstgespräch bei der Vermittlerin bzw. beim Vermittler auf 30 Minuten (zuzüglich 15 Minuten Vor- und Nachbereitung) aus.

Sowohl die Agenturen mit als auch jene ohne Kundenzentrum bewerten die neuen Arbeitgeberdienstleistungen im Rahmen einer Vollerhebung insgesamt positiv. Die Hälfte sieht gegenüber dem Vorjahr eine qualitative und ein Drittel eine quantitative Verbesserung der arbeitgeberorientierten Vermittlung.

Die Inhalte der Beratungsgespräche haben sich nach Angaben der SGB III-Arbeitslosen bislang durch die Einführung des Kundenzentrums (noch) nicht wesentlich verändert (vgl. Abbildung 14). Im Mittelpunkt der Gespräche stehen weiterhin berufliche und persönliche Fähigkeiten sowie die Chancen und Wege der Stellenfindung. In den Beratungsgesprächen sind hingegen nach wie vor die Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik nur von untergeordneter Bedeutung. Dieses Evaluationsergebnis ist jedoch dadurch zu relativieren, dass die Einführung des KuZ vielfach nicht unmittelbar die Einführung der Handlungsprogramme nach sich gezogen hat.

Die Handlungsprogramme und die Differenzierung der Arbeitnehmerkundinnen und -kunden werden wie beschrieben sehr uneinheitlich bewertet. Positiv ist aber in jedem Fall, dass die Kundengruppen und Handlungsprogramme Transparenz schaffen, wie und nach welchen Kriterien Kundinnen und Kunden der Bundesagentur für Arbeit betreut werden. So ist zum ersten Mal eine fundierte Diskussion über die Qualität dieser Betreuung möglich.

Abbildung 14



Anmerkung: Befragungsergebnisse aus der SGB III-Arbeitslosen-Stichprobe vom Frühjahr 2005. Kundenzentrum: SGB III-Arbeitslose, die seit der Einführung des Kundenzentrums in ihrer Agentur persönlich dort waren. Anteil der positiven Nennungen der dichotomen Abfrage (2er-Skala).
Quelle: Evaluationsbericht 2005 von Arbeitspaket 3.

2.8 Der Virtuelle Arbeitsmarkt

Auch der so genannte Virtuelle Arbeitsmarkt (VAM) soll den Reformprozess so unterstützen, dass sich die Bundesagentur für Arbeit als effektiver und innovativer Dienstleister positionieren kann. Der VAM hat folgende Ziele:

- Markttransparenz herzustellen;
- Ausgleichsprozesse auf dem Arbeits- und Ausbildungsmarkt zu beschleunigen (indem etwa die Hälfte der Arbeitsvermittlung über das Internet erfolgen und die Arbeitslosigkeit um durchschnittlich eine Woche verkürzt werden soll);
- Vermittlerinnen und Vermittler und Beraterinnen und Berater zu entlasten, damit sie sich auf ihr Kerngeschäft konzentrieren;
- den selbsttätigen Marktausgleich von Kundinnen und Kunden zu aktivieren, indem verstärkt Selbstinformations- und Selbstbedienungsoptionen angeboten werden.

Der Kundin bzw. dem Kunden soll der volle Service der Bundesagentur geboten werden, möglichst ohne einen Schritt in die Agentur setzen zu müssen. Damit sollen gleichzeitig die Agenturbeschäftigten vom Kundenstrom entlastet werden.

Der VAM besteht aus vier Funktionseinheiten, wovon zwei für die externe Nutzung und zwei für die interne Nutzung vorgesehen sind (vgl. Abbildung 15): Für die Kundinnen und Kunden steht erstens das „Online-Portal“ zur externen Nutzung des Informationsservices der Bundesagentur für Arbeit zur Verfügung sowie zweitens die auf diesem Portal befindliche „Job-Börse“ mit einer Reihe von Selbstbedienungsfunktionen für die Stellen- bzw. Bewerbersuche. Die Beschäftigten sollen drittens durch den „Job-Roboter“, eine interne IT-Unterstützung und viertens durch das „Vermittlungs-, Beratungs- und Informations-System“ (VerBIS) entlastet werden.

Der erhoffte Nutzen des Gesamtprojekts VAM bezieht sich auf Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, Kunden/Kundinnen sowie auf Prozesse:

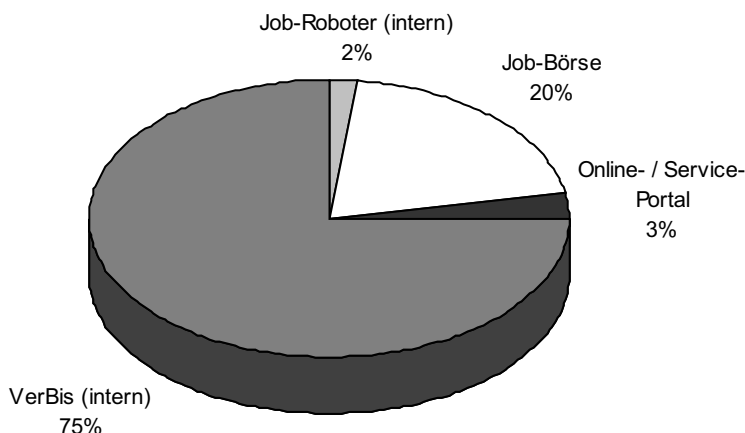
- Bezogen auf die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter werden Entlastungen durch die einheitliche Benutzeroberfläche und Datenbank, die Automatisierung von Routinetätigkeiten, die Prävention von Leistungsmissbrauch und die Kooperation mit Job-Börsen erwartet.
- Erhoffte auf die Kundinnen und Kunden bezogene Effekte sind die bessere Orientierung im Internetangebot, neue Möglichkeiten der Online-Veröffentlichung von Stellen- und Bewerberangeboten sowie deren Profilabgleich.
- Prozessbezogen werden Effekte prognostiziert wie die Unterstützung des selbsttätigen Marktausgleichs, Kosteneinsparungen, Zeitgewinn für das Kerngeschäft, die Ablösung von der alten „Rechnerwelt“ sowie etliche weitere Rationalisierungen (wie z. B. die Vermeidung der Notwendigkeit, bei Veränderung der Agenturzuständigkeiten neue Bewerberprofile anlegen zu müssen).

Das neue Online-Portal „www.arbeitsagentur.de“ mit seiner Job-Börse

Bereits seit 1990 bietet die Bundesanstalt für Arbeit lokale Computer-Informationsplätze in den Selbstinformationszentren der Agenturen sowie den lokalen Stellen-Informationsservice (SIS) an, der zeitweise 350 000 Stellenangebote und durchschnittlich 60 Millionen Besuche monatlich hatte. Ab 1996 lief dieser Service über Bildschirmtext (BTX) und seit 1997 über das Internet. 1998 kamen der web-basierte Arbeitgeber-Informationsservice (AIS) und der ebenfalls web-basierte Ausbildungs-Stellen-Informationsservice (ASIS) hinzu. Nachdem ab 1999 auch internationale Arbeitsvermittlungen

Abbildung 15

Bestandteile VAM und deren prozentuales Kostenverhältnis



Quelle: Evaluationsbericht 2005 von Arbeitspaket 2.

eingebunden werden konnten, folgte eine Reihe von berufsspezifischen Börsen, so z. B. ab dem Jahr 2000 Job-Börsen für IT-Fachleute, Ingenieure, Künstler und andere.

Das Online-Portal www.arbeitsagentur.de hat am 1. Dezember 2003 die alte Web-Präsenz www.arbeitsamt.de ersetzt. Damit wurde nicht nur der Namensänderung der Bundesagentur für Arbeit Rechnung getragen, sondern der Webauftritt insgesamt modernisiert und erweitert, vor allem indem sich dieser verstärkt auch den Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern öffnete.

Bei Betriebsstart des Online-Portals kam es zu Überlastungen und Instabilitäten aufgrund der Zahl der Zugriffe. Mittlerweile liegt die Verfügbarkeit der Webseite jedoch bei 100 Prozent. Durchschnittlich wird das Online-Portal pro Woche ca. 35 Millionen mal aufgerufen. Mit fast 3 Milliarden Seitenaufrufen seit seinem Betriebsstart vor gut anderthalb Jahren ist das Portal eine der größten E-government-Anwendungen Europas.

Die neue Job-Börse integriert ca. 25 frühere Börsen in einem Online-Instrument. Dabei wurde der Matchingprozess auch qualitativ überarbeitet. Das starre System der Suche nach Berufskennziffern wurde abgelöst. Berufliche und regionale Suchgrenzen können nun von der bzw. dem Arbeitssuchenden erweitert werden. Gleichzeitig können Arbeitgeberkundinnen und -kunden ihre Stellenprofile selbstständig verwalten. Ein vollautomatischer Profilabgleich von Bewerber- und Stellenangebot soll dadurch so „intelligent“ werden, dass nicht mehr nur Berufskennziffern für das Auffinden passender Stellen- bzw. Bewerberangebote entscheidend sind. Die Fixierung auf formale Qualifikationen wird durch die stärkere Einbindung von Berufserfahrungen sowie persönlichen, auch nichtberuflichen Kompetenzfeldern aufgehoben. Neuartig ist auch der elektronische Datenaustausch von Stellenangeboten zwischen Bundesagentur für Arbeit und Unternehmen, d. h. 60 kommerziellen Job-Börsen und 30 Großunternehmen.

In der Job-Börse werden täglich knapp sieben Millionen Suchprozesse gestartet. Fast 380 000 Arbeitssuchende und über 65 000 Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber hatten sich bis zur 21. Kalenderwoche (dritte Maiwoche) des Jahres 2005 registriert und ihren Zugang frei geschaltet. Registrierte Nutzer haben die Möglichkeit, eigene Stellen- bzw. Bewerberprofile einzustellen. Von dieser Möglichkeit hatten in der 21. Kalenderwoche 80 000 Arbeitssuchende Gebrauch gemacht. Arbeitgeberseitig wurden rund 50 000 Stellen selbst eingestellt. Außerdem wird die Job-Börse aus anderen Job-Börsen sowie dem bisherigen Computersystem zur Arbeitsvermittlung (coArb) und dem bisherigen System zur Ausbildungsvermittlung (COMPAS) gespeist. Es ergab sich so in der 21. Kalenderwoche insgesamt ein Bestand von rund 370 000 Stellen und 2,4 Millionen Bewerberprofilen.

Der Job-Roboter: Die Stellenbörse für Vermittlerinnen und Vermittler

Der Job-Roboter ist eine Suchmaschine ausschließlich für die Vermittlerinnen und Vermittler, mit der diese auf Internetseiten von Unternehmen und Verwaltungen Stellen-

angebote finden können, die nicht in die Job-Börse eingegeben wurden. So soll den Kundinnen und Kunden die meist mühsame Einzelrecherche erspart bzw. erleichtert werden. Arbeitssuchenden können weitere zusätzliche Vermittlungsangebote gemacht werden, vorausgesetzt der Betrieb ist nach Anfrage der Vermittlerinnen und Vermittler an einem Kontakt mit den Bewerberinnen und Bewerber interessiert.

Im Juni 2005 wurden durch den Job-Roboter über 310 000 Arbeitsstellen und 94 000 Ausbildungsstellen angeboten. Überschneidungen mit der Job-Börse sind dabei offensichtlich gering. Eine Untersuchung des letzten Quartals des Jahres 2004 ermittelte nur in etwa 8 Prozent aller Fälle Überschneidungen mit den durch die Job-Börse gemeldeten Stellenangeboten.

VerBIS: Das interne Vermittlungs-, Beratungs- und Informationssystem

An VerBIS werden insgesamt hohe Erwartungen in den Agenturen gestellt. Angesichts der stark veralteten Anwendungen arbeitet das bisherige interne IT-System schon seit Jahren an seinen Grenzen. Im Arbeitsalltag äußert sich dies in den verschiedenen Bereichen beispielsweise durch stundenlange Betriebsausfälle, Verlangsamung von Arbeitsabläufen sowie Dateneingaben, die gar nicht oder erst um Tage verzögert wirksam werden. Diese Arbeitsbehinderungen und Verunsicherungen sind besonders in den auf das Kundenzentrum umgestellten Modellagenturen inakzeptabel, da bei strikter Terminierung und telefonischer Sachbearbeitung ein Ausfall der IT ein besonderes Ärgernis für das Personal wie für die Kundinnen und Kunden ist.

VerBIS soll schrittweise die veralteten internen IT-Fachverfahren ersetzen, die teilweise aus den 70er Jahren stammen. Zunächst gilt dies jedoch nur für das seit 1977 existierende Computersystem zur Arbeitsvermittlung coArb und für das seit 1985 verwendete System zur Ausbildungsvermittlung COMPAS, womit allein ca. 2,1 Milliarden Datensätze ohne Datenverlust zu migrieren sind. Über den Ersatz bzw. die Integration der Alt-Systeme hinaus muss VerBIS in Zukunft selbst noch um zusätzliche (reformbedingte) Funktionen erweitert werden (z. B. Handlungsprogramme, Veränderungen durch die Einführung des SGB II sowie neue Arbeitsabläufe im Kundenzentrum).

Die Informationsintegration stellt eine große Herausforderung für die Bundesagentur für Arbeit dar, da die Daten aus verschiedenen Quellen entnommen, bereinigt und einander angeglichen werden müssen. Durch die VerBIS-Einführung ergeben sich zudem vielfältige Neugestaltungen der zentralen Datenverwaltung für die Zielsteuerung.

Erwartet wird eine deutliche Entlastung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter allein schon durch den Wegfall der jetzigen störenden Neueingabe von Benutzer-Passwörtern beim Wechsel zwischen den Fachanwendungen. Zur neuen Bedienungsführung und Benutzeroberfläche soll außerdem eine deutliche Verbesserung der Datenqualität möglich werden, indem alle Vermittlungs- und Beratungsprozesse des Kundenzentrums über ein gemeinsames System

unterstützt werden und somit der administrative Aufwand reduziert werden kann. VerBIS soll auch erweiterte Möglichkeiten der bundesweiten Arbeitsvermittlung bieten.

Bewertung

Im Alltag der Bundesagentur für Arbeit stehen die vier Funktionseinheiten des VAM bisher nur in einer losen Koppelung zueinander. Erst mit der Verknüpfung der externen und der internen Neu-Systeme ist der VAM seriös zu bewerten. Dies gilt insbesondere für die Integration der Funktionseinheiten VerBIS und Job-Börse, die frühestens für Ende 2005 zu erwarten ist. Der eigentliche Wirkungsanspruch des VAM, Synergie-Effekte zwischen den Teilsystemen zu bewirken, kann somit heute noch nicht überprüft und bewertet werden.

Insgesamt ist der VAM ein ausgesprochen ambitioniertes Teilprojekt der Reform. Die Masse der Datenbestände, die Vielfalt der Altsysteme sowie ihr technischer Zustand machen den VAM zu einer technisch schwierigen Aufgabe. Hinzu kommen Akzeptanzprobleme bei Kundinnen/Kunden und Mitarbeiterinnen/Mitarbeiter, die durch frühere und bestehende IT-Probleme misstrauisch geworden sind. Im Einzelnen lassen sich die Funktionseinheiten des VAM nach heutigem Stand wie folgt bewerten:

Das neue Online-Portal der Bundesagentur für Arbeit stellt eine deutliche Verbesserung und Erweiterung des Informationszugangs zu den Themen Ausbildungs- und Arbeitsmarkt dar. In der Logik des Seitenaufbaus gibt es jedoch auch Probleme. So befindet sich der Einstieg in die Job-Börse auf dem Online-Portal und verführt dazu, das Portal selbst mit der Job-Börse zu verwechseln.

Hinsichtlich der Reformziele (Markttransparenz, Beschleunigung von Ausgleichsprozessen, Personalentlastung, Kundenaktivierung) ist die Job-Börse problematisch. In ihrem konzeptionellen Anspruch, die Kundenbeziehung grundsätzlich neu zu gestalten und tendenziell alle Kundinnen und Kunden zur Selbstaktivität zu motivieren, erwies sich die Job-Börse bisher als nicht sehr erfolgreich.

Problematisch an der Job-Börse sind vor allem

- die begrenzte Benutzungsfreundlichkeit (Bedienungs- und technische Probleme),
- die unzulängliche Daten-Qualität (lückenhaft, redundant, inhomogen),
- das schlechte Image bei den Beschäftigten aufgrund eines unklaren internen Stellenwertes der Job-Börse,
- die einseitige Fokussierung auf die technikversierteren Marktkundinnen und -kunden sowie
- die zum Teil wenig nachvollziehbaren und akzeptablen Suchergebnisse.

Weder die erhofften Entlastungseffekte am Arbeitsmarkt noch die Unterstützung der Beschäftigten der Bundesagentur für Arbeit konnten bisher durch die Job-Börse erzielt werden. Die quantitativen Leistungskennzahlen geben aber zu erkennen, dass sich die Job-Börse gut

anderthalb Jahre nach ihrer Einführung langsam als funktionstauglicher Zusatz-Service etabliert.

Mit ihren erweiterten Formen der Selbstinformation und Selbstbedienung stellt die Job-Börse zwar langfristig einen unverzichtbaren Schritt auf dem Wege der Bundesagentur für Arbeit zum modernen Dienstleister am Arbeitsmarkt dar. Zieht man jedoch den Vergleich zur außerordentlich hohen Akzeptanz der abgeschafften Vorläufersysteme in der Gesamt-Bevölkerung in Betracht, so sind die Bewertungen der Job-Börse im Vergleich zu den Vorgängersystemen ernüchternd (vgl. die Ergebnisse der Akzeptanzuntersuchung von infas in Abschnitt 2.3).

Auch die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber nutzten die Angebote der Job-Börse (Stellenangebote und Bewerberangebote) im Frühjahr 2005 deutlich seltener als die entsprechenden Vorläufersysteme SIS und AIS ein Jahr zuvor. Die Bewertung unter den Nutzerinnen und Nutzern für die Bewerberangebote der Job-Börse hat sich in Westdeutschland im Zeitvergleich deutlich verbessert. Hingegen wird die Personalrekrutierung über die Stellenangebote der Job-Börse von den Nutzerinnen und Nutzern nun deutlich schlechter beurteilt, dies vor allem in Ostdeutschland.

Die Nutzung des Job-Roboters ist insgesamt gering und dabei sehr ungleich auf die Agenturen verteilt. Es gibt Agenturen ohne einen einzigen Aufruf am Tag und Agenturen mit regelmäßig fast 700 Aufrufen täglich. Für die Beschäftigten in den Agenturen hat der Job-Roboter so grundsätzlich kaum eine Bedeutung (von den wenigen Agenturen abgesehen, die den Job-Roboter sehr häufig nutzen). Vielen Vermittlerinnen und Vermittlern war der Job-Roboter nicht bekannt oder wurde wegen seines ähnlichen Namens häufig mit der Job-Börse verwechselt.

Als Grund für die mangelnde Nutzung und Bekanntheit des Job-Roboters wird von den Beschäftigten der Bundesagentur für Arbeit vermutet, dass dieses Instrument Einsatzbedingungen unterstellt, die sich vom Vermittlungsalltag stark unterscheiden: Das Öffnen einer weiteren Software, das Starten eines weiteren Suchlaufs sowie die relativ zeitaufwändige Auswertung und schließlich Darlegung der Ergebnisse gegenüber den Kundinnen und Kunden bedeutet für Vermittlerinnen und Vermittler eher eine Be- als eine Entlastung. Die mangelnde Nutzungsakzeptanz des in seinem Kosten-Nutzen-Verhältnis günstigen Job-Roboters (nur 2 Prozent der VAM-Projektkosten) kann weniger der Technik angelastet werden, sondern ist stark beeinflusst durch den Kundenstrom, den Personalentzug sowie das Ineinandergreifen verschiedener paralleler Reform-Aktivitäten. So kann potenziell jede noch so sinnvolle weitere Neuerung als zusätzliche Störung empfunden werden.

Das Teilprojekt VerBIS ist ein unerlässlicher Schritt der Reform interner Strukturen im Vermittlungs- und Beratungsgeschäft der Bundesagentur für Arbeit. Mit dem neuen System VerBIS können aussagekräftigere Bewerber- und Stellenprofile sowie selbst eingegebene Kundendaten genutzt werden. Auch der bundesweite Abgleich von Stellen mit Bewerberinnen und Bewerbern wird erleichtert. VerBIS verhindert die doppelte Erhebung von

Kundendaten, da das neue System auf der Grundlage einer einheitlichen Datenbank arbeitet. Die bisher genutzten internen EDV-Systeme zur Unterstützung der Vermittlung und Beratung sind zum Teil seit mehr als zehn Jahren im Einsatz. Sie stoßen bei notwendigen Aktualisierungen zunehmend an technische Grenzen und müssen deshalb ersetzt werden. Mit seiner Substitution zweier Verfahren stellt VerBIS in seiner jetzigen Konzeption jedoch lediglich einen ersten Teilschritt bei der Erneuerung interner Fachverfahren dar.

Die Funktionseinheit VerBIS ist diejenige mit den meisten zeitlichen Verzögerungen des ursprünglichen Projektplans. Die VerBIS-Inbetriebnahme war ursprünglich für den 1. Mai 2004 in der Fläche geplant, nunmehr ist nach einer Pilotierung ab Juli 2005 die Flächeneinführung in mehreren Tranchen ab November 2005 vorgesehen.

Erste Testerfahrungen deuten auf starke Mängel bei der Navigation sowie bei der Dateneingabe des Arbeitspakets hin. Die Testpersonen wiesen darauf hin, dass die Auswertung der Suchergebnisse zeitaufwändig sei und personaler Expertise bedürfe. Die Akzeptanz von VerBIS in den verschiedenen Funktionsbereichen des Kundenzentrums ist sehr heterogen. Begrüßt wurde vor allem die hohe funktionale Übereinstimmung mit den Alt-Systemen. Überdurchschnittlich gut wird die Einschaltung von Fachdiensten beurteilt. Die Funktionalität von Such- und Matching-Möglichkeiten bekommt ebenfalls ein gutes Feedback, jedoch wird – wie bei der Job-Börse – die Darstellung der Suchergebnisse bemängelt.

Eine erfolgreiche Einführung von VerBIS setzt zweierlei voraus: Erstens, dass das System den realen und nicht den im Konzept unterstellten Arbeitsbedingungen gerecht wird und zweitens, dass die Vermittlerinnen und Vermittler motiviert sind, ihre Arbeitsweise gemäß den neuen Möglichkeiten des Informationssystems zu verändern und ein konstruktives Feedback zu geben. Die Beschäftigten sind jedoch bisher kaum auf die VerBIS-Einführung vorbereitet worden, ein Großteil ist noch nicht einmal über die anstehende Flächeneinführung von VerBIS informiert.

Bereits Studien zur Implementierung der alten Fachanwendungen zeigen, dass die qualitativen Anforderungen hochwertiger personeller Beratungs- und Vermittlungsarbeit mit deren Automatisierung steigen und nicht abnehmen. Große Unzufriedenheit mit der alten IT, geringe Akzeptanz der neuen sowie gleichzeitig hohe Erwartungen an eine Entlastung nach mühsamen System-Wechseln stellen die VerBIS-Einführung vor eine große Herausforderung.

2.9 Die Module der Personalentwicklung

Die neue Führungsstruktur und Aufbauorganisation der Bundesagentur für Arbeit soll sich u. a. durch die Förderung der Personalentwicklung, durch eine ausreichende Anzahl von Führungspositionen und eine ganzheitliche Führung ab Teamleiterbene auszeichnen. Bereits im Kontext des „Arbeitsamtes 2000“ wurde ein Personalentwicklungssystem eingeführt, das den Anspruch hatte, Organisationsentwicklung und Personalentwicklung als integrierte, aufeinander bezogene Elemente zu begreifen. Der

Bereich der Personalentwicklung ist eines der wenigen Reformfelder, in denen explizit an Vorerfahrungen und bestehende Konzepte angeschlossen wurde: Das aktuelle Konzept der Personalentwicklung besteht aus fünf miteinander vernetzten „Modulen“, die teilweise aus den Kernelementen des Vorgängerkonzeptes hervorgegangen sind.

- Die Grundanforderungen für die Laufbahngruppen sind zu Tätigkeits- und Kompetenzprofilen für jeden einzelnen Dienstposten weiterentwickelt worden. Darin sind die Kernaufgaben und die notwendigen Voraussetzungen an Qualifikationen und Kompetenzen definiert. Diese Profile sind einerseits die Grundlage für die Neubewertung und Tarifierung der Tätigkeiten in der neuen Organisation und für die Qualifizierung und Rekrutierung der Beschäftigten. Sie sind zugleich zu so genannten Job-Familien zusammengefasst worden (für die Assistenzkräfte, die Fachkräfte und die Führungskräfte), die in sich nach der Komplexität der Aufgaben gegliedert sind.
- Das Mitarbeitergespräch und die Mitarbeiterbeurteilung werden in einen jährlichen „Leistungs- und Entwicklungsdialog“ überführt. Auch die Führungskräfte sind in dieses Beurteilungssystem einbezogen und werden an der Zielerreichung und an einer Beurteilung durch ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter gemessen; für sie wird zusätzlich ein individueller Entwicklungsplan aufgestellt.
- Des Weiteren soll ein Modell von Entwicklungspfaden angeboten werden, auf denen eine horizontale und vertikale berufliche Entwicklung sowohl innerhalb der Job-Familien als auch über diese hinaus angestrebt werden kann. Damit will sich die Bundesagentur für Arbeit von langen formalen Qualifikationswegen und dem strengen Prinzip der Laufbahngruppen lösen und die Durchlässigkeit zwischen den Funktionsebenen erhöhen.
- Zusätzlich ist beabsichtigt, eine Reihe von Personalentwicklungsinstrumenten zu schaffen, die eine berufsbegleitende Förderung und Qualifizierung der Beschäftigten unterstützen. Dazu gehören z. B. Job-Rotation, Führungskräftecoaching, Beauftragungen oder zeitlich befristete Einsätze auf spezialisierten Projekten.
- Unter dem Schlagwort „Leistungsmanagement“ sollen monetäre und nichtmonetäre Anreize geschaffen und ein transparentes System von Leistungsanforderungen und Gegenleistungen der Bundesagentur für Arbeit formuliert werden. Ziel ist es dabei unter anderem, den Aufbau von Fachkompetenz zu honorieren und damit die horizontalen Fachkarrieren gegenüber den hierarchischen Führungslaufbahnen symbolisch und materiell als gleichwertig anzuerkennen. Eine entsprechende Neugestaltung des Vergütungssystems soll von den Tarifparteien vorgenommen werden.

Bewertung

Die Funktion der Personalentwicklung wird als ein Interessenausgleich zwischen der personalpolitischen Zukunftssicherung der Bundesagentur für Arbeit, der opti-

malen Ausschöpfung der Mitarbeiterpotenziale und der persönlichen Berufs- und Lebensplanung der Beschäftigten definiert. Auf der Ebene der Konzepte lässt sich eine Tendenz nachzeichnen in Richtung einer Öffnung der beruflichen Entwicklungspfade, einem stärker modularisierten und kleinteiligen Qualifizierungsangebot und einer engmaschigeren Einbindung der Beschäftigten in Mitarbeitergespräche und Leistungsbeurteilungen. Für die Personalentwicklungsexperten in der Zentrale haben die Profile zwei weitere wichtige Funktionen: Nach außen bieten sie eine Grundlage für die Rekrutierung. Die zweite Funktion ist nach innen gerichtet. Über Profile soll in der Belegschaft Transparenz über die Anforderungen an sie selbst und ihre Führungskräfte geschaffen werden.

Die einzelnen Elemente des Personalentwicklungskonzepts sind bis zum gegenwärtigen Zeitpunkt in sehr unterschiedlichem Maße umgesetzt worden: Mit hoher Priorität sind die Tätigkeits- und Kompetenzprofile ausformuliert und intern abgestimmt worden, um sie zur Grundlage für eine Tarifierung der Tätigkeiten in den Arbeitsagenturen zu machen. Bisher hat eine Vielzahl von Beschäftigten in den umgestellten Agenturen neue Tätigkeiten übernommen, ohne eine Sicherheit über die künftige Eingruppierung und die entsprechende Vergütung zu haben.

Einzelne der neu geschaffenen Instrumente sind in der Pilotierung, wie zum Beispiel das Coaching-Programm für die obere Führungskräfteebene. Andere, wie etwa Beauftragungen, werden bereits seit langem praktiziert. Die Beauftragung gilt als ein klassisches „on the job“ einzusetzendes Instrument der Potenzialerkennung. Hier bestehen allerdings Konflikte zwischen einer sich als modern verstehenden, die Durchlässigkeit erhöhenden Personalentwicklungsstrategie und den Begrenzungen des öffentlichen Dienstrechtes: Angestellte können entsprechend der jeweiligen Aufgabe vergütet werden, jedoch ist eine analoge leistungsbezogene Vergütung für Beamtinnen und Beamte nicht möglich.

Die anderen Elemente des Personalentwicklungs-Designs sind zwar konzipiert aber noch nicht umgesetzt. Bisher ist für die Beschäftigten so die neue Führungskultur nicht erlebbar geworden. Während alte Entwicklungspfade nicht mehr existieren (durch den Wegfall der höherwertigen Fachpositionen der Arbeitsberaterinnen und Arbeitsberater und der Leistungsberaterinnen und Leistungsberater sind die Aufstiegsmöglichkeiten im Sinne einer Fachkarriere nun eingeschränkt), sind neue noch nicht eingeführt. Auch die vorgesehenen jährlichen Mitarbeitergespräche werden nicht systematisch umgesetzt.

2.10 Die Zentralisierung der Einkaufsprozesse

Zwischen Anfang 2003 und Anfang 2005 wurde der Einkauf von Arbeitsmarktdienstleistungen sukzessive an drei wesentliche Veränderungen der Rahmenbedingungen angepasst:

- vergaberechtlich der verbindlichen Einführung des wettbewerblichen Vergabeverfahrens nach der Verdingungsordnung für Leistungen (VOL),

- institutionell der Zentralisierung der Vergabeentscheidungen in den bei den Regionaldirektionen angesiedelten sieben neuen Regionalen Einkaufszentren (REZ) und

- instrumentenspezifisch der Standardisierung von Leistungen.

Die Bundesagentur für Arbeit versprach sich von der Neuordnung des Einkaufs eine Qualitätssicherung durch die bessere Vergleichbarkeit von Angeboten, eine höhere Transparenz sowie Korruptionsbekämpfung durch die Trennung von Bedarfsträgern und Einkaufsorganisation und eine Reduzierung der Personalkosten. Die Standardisierung der Leistungen zielt auf eine bundeseinheitliche Umsetzung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente des SGB III, auf eine bessere Vergleichbarkeit der Ergebnisse lokaler Beauftragungen Dritter im Zuge der Umsteuerung auf eine ergebnisorientierte Steuerung durch die Bundesagentur für Arbeit und auf ein besseres Qualitätsmanagement. Wichtigen, jedoch instrumentenspezifischen Veränderungen unterlagen beispielsweise die Leistungsinhalte, die Vergütungsformen, die Bewertungsmaßstäbe für das Auswahlverfahren zwischen den Anbieterinnen und Anbietern und die Regeln zur Erfolgskontrolle durch die Agenturen.

Im Rahmen der Evaluierung von Modul 1a (WZB/infas) wurden die Einkaufsprozesse und ihre Veränderung im Zeitablauf bei Personal-Service-Agenturen, der Beauftragung Dritter mit der Vermittlung (§ 37 SGB III) sowie der Beauftragung von Trägern mit Eingliederungsmaßnahmen (§ 42i SGB III) untersucht. In den Prozessschritten Planung, Ausschreibung und Auswahl wird die Aufgabenteilung zwischen den Agenturen und den Regionalen Einkaufszentren deutlich:

- Planung: Die Agenturen erstellen bereits im Vorfeld der Haushaltsaufstellung für das jeweils folgende Kalenderjahr eine Bedarfsplanung. Für die anschließenden konkreten Ausschreibungen während der bundeseinheitlichen Ausschreibungszyklen legen sie Mengen, Zielgruppen, Laufzeiten und, wo vorgesehen, eine zu erreichende Eingliederungsquote fest. Dabei sind sie gebunden an die in einem zentralen Gremium entwickelten Verdingungsunterlagen für die Instrumente.
- Ausschreibung: Das gesamte Ausschreibungsverfahren obliegt den REZ. Im Wesentlichen werden hier Ausschreibungszyklen, Veröffentlichungspraxis, die verwendeten Vergabeverfahren, Losgrößen und Verdingungsunterlagen und damit auch das Ausmaß des Wettbewerbs bestimmt.
- Auswahl: Die Auswahl einer Anbieterin bzw. eines Anbieters aus den eingegangenen Angeboten ist ebenfalls Aufgabe der REZ. Auf Grundlage der zentral vorgegebenen Bewertungskriterien werden aus den eingegangenen Angeboten die wirtschaftlichsten ausgewählt. An der fachlichen Prüfung der Konzepte sind in letzter Zeit auch Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Agenturen beteiligt.

Die Zentralisierung der Ausschreibung durch die REZ ging zunächst einher mit einer erheblichen Vergrößerung

der Lose. So wurden kleinere Bieterinnen und Bieter benachteiligt, aber auch die Bildung von Bietergemeinschaften gefördert. Die Losgrößen hatten erheblichen Einfluss auf den Einkaufs- und Umsetzungsprozess, vor allem, wenn Lose über mehrere Agenturbezirke ausgeschrieben waren. So verspäteten sich einerseits Zuschläge und andererseits waren mangelnde lokale Marktkenntnisse der ausgewählten Anbieter die Folge. Nach den ersten Erfahrungen wurden die Lose für das Vergabeverfahren 2005 verkleinert, so dass nur noch ein Agenturbezirk Losgegenstand ist und die Zahl der Maßnahmen je Los maximal 20 beträgt.

Bewertung

Die Reaktionen nach einem Jahr Erfahrung mit der neuen Einkaufsorganisation sind sowohl bei den Arbeitsagenturen als auch bei den Anbieterinnen und Anbietern kritisch. Die Standardisierung von Leistungen wurde von den Agenturen weniger skeptisch beurteilt als die wettbewerbliche Vergabe und die Zentralisierung des Einkaufs. Die Standardisierung ermögliche eine schnellere Flächeneinführung spezifischer Arbeitsmarktdienstleistungen. Zwar werden Kosteneinsparungen wahrgenommen, die aber in nicht wenigen Fällen auch zu erheblichem Qualitätsverlust geführt haben. Das hat zu Veränderungen bei der Ausschreibungspraxis geführt. Die Einschätzungen darüber, wie es am besten gelingt, Anbieter/innen zu einer sinnvollen Preiskalkulation und zu anschließender Bestleistung zu motivieren, sind überaus unterschiedlich.

Als problematisch wird darüber hinaus der lange Planungshorizont angesehen, der Anpassungen an kurzfristige Bedarfsänderungen erschwere. Generell werden von der Bundesagentur für Arbeit große Probleme bei der Durchsetzung von fachlichen Kriterien, vor allem hinsichtlich der Gewichtung von Qualität und Preis im Vergabeverfahren, gegenüber den Vertreterinnen und Vertretern von Einkauf und Haushalt im Expertengremium zur Entwicklung der Verdingungsunterlagen beschrieben.

Eine Entlastung der Arbeitsagenturen wurde insbesondere für die erste Ausschreibungswelle Anfang 2004 wenig wahrgenommen. Zwischen Arbeitsagenturen und REZ ist neuer Koordinationsaufwand entstanden und die neu aufzubauende Zusammenarbeit wurde als sehr zeitintensiv geschildert. Für die zweite Ausschreibungswelle für 2005 sind erste Annäherungen zu erkennen und die zunehmende Professionalisierung durch die REZ wird positiver zur Kenntnis genommen. Der weitere Reformverlauf wird zeigen, ob sich die Zentralisierung der Einkaufsprozesse längerfristig bewähren kann.

2.11 Exkurs: Der Reformprozess und die Gründung der Arbeitsgemeinschaften

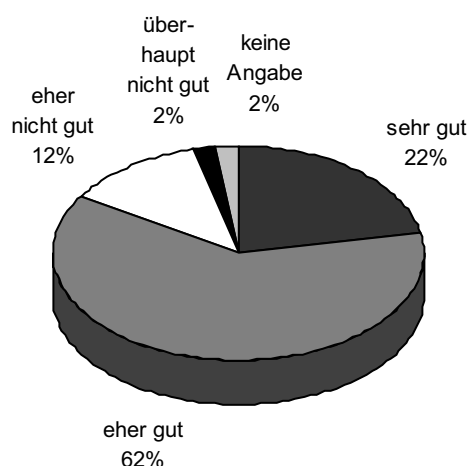
Der Umbau der Bundesagentur für Arbeit erfolgt parallel zur Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe für Erwerbsfähige zur Grundsicherung für Arbeitsuchende im neuen SGB II. Diese zeitgleiche Neuordnung hat Implikationen für die Umsetzung der bei der Bundesagentur für Arbeit allein verbleibenden Aufgaben des SGB III.

Während bis Ende 2004 die Arbeitsagenturen für die Empfängerinnen und Empfänger von Arbeitslosenhilfe und die kommunalen Sozialämter für die Sozialhilfeempfängerinnen/-empfänger zuständig waren, nehmen seit 2005 grundsätzlich Arbeitsgemeinschaften aus Agenturen und jeweils einer Kommune (auch Kreise als Gebietseinheiten auf kommunaler Ebene) die Aufgaben im Rahmen der Grundsicherung für Arbeitsuchende wahr. Während den Agenturen grundsätzlich die Trägerschaft für die arbeitsmarktpolitischen Dienstleistungen obliegt, haben die Kommunen die Trägerschaft für die sozialen Dienstleistungen. Die Aufgaben der Agenturen werden von den Arbeitsgemeinschaften kraft Gesetzes wahrgenommen, die Kommunen hingegen sollen ihre Aufgaben den Arbeitsgemeinschaften übertragen. 69 der 439 Kommunen konnten und haben die Option genutzt, die alleinige Zuständigkeit für das neue Leistungssystem zu bekommen (sog. zugelassene kommunale Träger – zkt). Daneben wurde in 19 Kommunen (Stand: Juni 2005) die gesetzlich nicht vorgesehene getrennte Aufgabenwahrnehmung praktiziert. 78 Prozent der Arbeitsgemeinschaften haben eine öffentlich-rechtliche Rechtsform gewählt, die übrigen eine privatrechtliche. Da die Kommunalgrenzen der Bildung der Arbeitsgemeinschaften zugrunde liegen, kann es in einem Agenturbezirk mehrere Arbeitsgemeinschaften geben. In einem Viertel aller Agenturbezirke gibt es lediglich eine Arbeitsgemeinschaft, in einem Drittel zwei Arbeitsgemeinschaften und in einem weiteren Drittel drei oder mehr Arbeitsgemeinschaften.

Nach Einschätzung der Agenturen war die Zusammenarbeit in den Arbeitsgemeinschaften mit dem jeweiligen kommunalen Partner im Frühjahr 2005 zu 84 Prozent eher gut oder sogar sehr gut. Lediglich 14 Prozent berichten, dass die Zusammenarbeit eher nicht gut oder überhaupt nicht gut sei (vgl. Abbildung 16).

Abbildung 16

Zusammenarbeit in der Arbeitsgemeinschaft



Anmerkung: Befragung von Führungskräften in 153 Agenturen für Arbeit mit Angaben für 100 Arbeitsgemeinschaften im Frühjahr 2005.
Quelle: Evaluationsbericht 2005 von Modul 1a.

Schon jetzt ist absehbar, dass die Beziehungen zwischen Agenturen und Arbeitsgemeinschaften ein breites

Spektrum zwischen angestrebter Kooperation und bewusster Konkurrenz abdecken werden. So werden teilweise Parallelstrukturen aufgebaut, da von Agenturen und Arbeitsgemeinschaften grundsätzlich vergleichbare Aufgaben zu erfüllen sind. Andererseits kooperieren zumindest in Einzelfällen bereits Agenturen und Arbeitsgemeinschaften derart, dass sie einen gemeinsamen Arbeitgeber-Vermittlerbereich schaffen.

Im Durchschnitt geben die Agenturen an, dass etwa ein Drittel ihrer Stellen im operativen Bereich und ihrer Arbeitsvermittlerinnen und Arbeitsvermittler an die Arbeitsgemeinschaften übergeleitet bzw. abgebaut wurden. Dies betrifft auch ehemalige Arbeits- und Leistungsberaterinnen/-berater, womit ein Qualitätsverlust bei den Agenturen einhergeht. Die Varianz zwischen den Agenturen ist erheblich. Besonders hohe Überleitungsquoten berichten Agenturen mit vergleichsweise schwieriger Arbeitsmarktlage. Dies bringt teilweise deutliche Veränderungen im Kundenmanagement mit sich. Durch die Reduzierung von Vermittlerstellen sind praktizierte Formen der fachlichen Arbeitsdifferenzierung etwa nach Berufen oder Wirtschaftszweigen mit dem verbliebenen Personal nicht mehr zu realisieren.

Der Umbau der Arbeitsagenturen und der Aufbau der Arbeitsgemeinschaften vor dem In-Kraft-Treten des SGB II und auch darüber hinaus haben die Kräfte der Bundesagentur für Arbeit enorm gebunden. Obwohl die Vermittlerinnen und Vermittler weitgehend aus diesen zusätzlichen Belastungen heraus gehalten werden sollten, kam es zu Personalengpässen, die sich beispielsweise in ungünstigen Betreuungsrelationen und kurzen Kontakten zu Bewerberinnen und Bewerbern ausdrückten. Es ist davon auszugehen, dass im Jahr 2006 die zusätzliche Belastung durch den Aufbau der Arbeitsgemeinschaften deutlich zurückgehen wird und sich die Bundesagentur für Arbeit wieder voll ihrem eigenen Kerngeschäft widmen kann.

2.12 Schlussfolgerungen: Die Bundesagentur für Arbeit auf dem Weg zu einem modernen Dienstleister

Ziel des Umbaus der Bundesagentur für Arbeit ist es, einen modernen Dienstleister am Arbeitsmarkt zu schaffen, der den Vermittlungsprozess zwischen Arbeitsangebot und -nachfrage optimiert. Hat die Bundesagentur für Arbeit dieses Ziel im Sommer 2005 bereits erreicht? Sind das Reformkonzept und seine Umsetzung geeignet, dieses Ziel in der näheren Zukunft zu erreichen?

Im Konzept von iso-Institut/Peter Ochs (Arbeitspaket 2) wird ein moderner Dienstleister anhand von acht Dimensionen bewertet:

1. Übersetzung des öffentlichen Auftrags in Ziele und Strategie der Organisation
2. Neugestaltung der Beziehung zwischen Auftraggeber und Dienstleister
3. Verlagerung der Verantwortung an den Ort der Leistungsproduktion
4. Umsetzung des öffentlichen Auftrags auf der Ebene der Leistungsproduktion

5. Organisatorische Restrukturierung des Dienstleistungsprozesses
6. Neubestimmung des Dienstleistungsverhältnisses zwischen Organisation und Kunden
7. Entwicklung der Organisationskultur
8. Umgestaltung der Beziehungen zu Dritten

Das Analyseraster von iso-Institut/Peter Ochs zielt darauf ab, die kritischen Entscheidungen der Bundesagentur für Arbeit bei der Erfüllung ihrer Dienstleistungen zu identifizieren und das Reform(zwischen)ergebnis auf diese Entscheidungen hin zu durchleuchten.

1. Übersetzung des öffentlichen Auftrags in Ziele und Strategie der Organisation

Der öffentliche Auftrag an die Bundesagentur für Arbeit wird im SGB III festgelegt. Dort werden allgemeine Ziele der Arbeitsförderung bestimmt, die auch spezifische Ziele wie Frauenförderung, Vereinbarkeit von Familie und Beruf sowie andere beschäftigungspolitische Ziele der Bundesregierung enthalten. Hinzu kommt ein gesellschaftspolitisches Umfeld, das durch knappe öffentliche Kassen, sinkende Beitragseinnahmen in der Arbeitsförderung sowie die Diskussion um die Senkung der Lohnnebenkosten (zum Beispiel durch Senkung des Beitragssatzes zur Arbeitsförderung) zum Beschäftigungsaufbau geprägt ist.

Die Bundesagentur für Arbeit sieht sich so einer Vielzahl von unterschiedlichen teilweise widersprüchlichen Anforderungen gegenüber. Im Verlauf ihres Umbaus hat sie diese Vielfalt für sich aufgelöst, indem sie für den Versicherungshaushalt eine streng betriebswirtschaftliche Logik angenommen hat. Im Rahmen des in der Regel zwölfmonatigen Leistungsbezugs wird für jede Kundin/jeden Kunden eine Kosten-Nutzen-Analyse durchgeführt, ob einzusetzende Dienstleistungen zu einer Be- oder Entlastung des Versicherungshaushalts führen. Kundengruppen, die nicht innerhalb von zwölf Monaten integrierbar sind, erhalten dadurch weniger Dienstleistungen der Bundesagentur für Arbeit als andere. Eine intensive Betreuung dieser Kundinnen und Kunden setzt so erst im SGB II ein, was dazu führt, dass sie über ihre gesamte Arbeitslosigkeitdauer keine einheitliche und vermutlich keine optimale Betreuung erfahren.

Diese Entscheidung der Bundesagentur für Arbeit, sich in erster Linie einer betriebswirtschaftlichen Logik zu bedienen, muss im politischen Raum reflektiert und gegebenenfalls korrigiert werden.

2. Neugestaltung der Beziehung zwischen Auftraggeber und Dienstleister

Auftraggeber der Bundesagentur für Arbeit sind im Grundsatz die Beitragszahler zur Bundesagentur für Arbeit. Sie ist ein Zweig der gesetzlichen Sozialversicherung. Die Bundesagentur für Arbeit verwaltet sich so grundsätzlich selbst mit Hilfe ihres Verwaltungsrates, der sich aus Arbeitgeber-, Arbeitnehmer- und öffentlicher Bank zusammensetzt. Zur Wahrung der Vorschriften des

SGB III hat das Bundesministerium für Arbeit und Soziales die Rechtsaufsicht über die Bundesagentur für Arbeit. Der Haushalt der Bundesagentur für Arbeit bedarf der Genehmigung durch die Bundesregierung. Weiterhin ermöglicht das SGB III den Abschluss einer Zielvereinbarung zwischen Bundesregierung und Bundesagentur für Arbeit.

Mit der neuen Struktur der Zentrale, der neuen Zielsteuerung in der Bundesagentur für Arbeit sowie mit der Einführung des SGB II als steuerfinanziertes, von der Bundesagentur für Arbeit und den Kommunen gemeinsam getragenes Leistungssystem, hat sich die Beziehung zwischen der Bundesagentur für Arbeit und der Bundesregierung dahin gehend verändert, dass der Selbstständigkeitsanspruch der Bundesagentur für Arbeit im Bereich der Arbeitsförderung gewachsen ist.

Besonders angesichts der oben beschriebenen Vielfalt an unterschiedlichen und teilweise widersprüchlichen öffentlichen Anforderungen an die Bundesagentur für Arbeit hat die Bedeutung der Rechtsaufsicht der Bundesregierung über die Agentur einen neuen Stellenwert erhalten. Dies macht deutlich, dass die Bundesregierung gehalten ist, ihre Erwartungen und Ziele an die Arbeitsmarktpolitik nach dem SGB III klar zu kommunizieren.

3. Verlagerung der Verantwortung an den Ort der Leistungsproduktion

Die Bundesagentur für Arbeit hat mit Hilfe ihres neuen Steuerungsmodells, des Kundenzentrums der Zukunft und der Systematisierung ihres Vermittlungsprozesses durch arbeitnehmer- und arbeitgeberseitige Handlungsprogramme ein wirkungsvolles Instrumentarium geschaffen, um eine sehr große und regional weit verzweigte Organisation effektiv und effizient zu steuern.

Während vor der Reform nahezu keinerlei Transparenz darüber herrschte, was auf der Ebene der Leistungsproduktion geschah, werden heute in einem sorgfältigen und kontinuierlichen Prozess der Zielnachhaltung, des Controllings und der Mitarbeiterschulung sowie -führung, Informationen darüber gesammelt, welche Leistung die Bundesagentur für Arbeit tatsächlich erbringt. Mit Hilfe dieser neuen Transparenz ist zum ersten Mal eine fundierte Diskussion über die Qualität der Kundenbetreuung der Bundesagentur für Arbeit möglich. Im Reformkonzept ist so eine wirkungsvolle, Transparenz schaffende und verbindliche Steuerungsfähigkeit durch die Zentrale angelegt, die dem Anspruch eines modernen Dienstleisters gerecht wird.

Im Sommer 2005 weist der Umsetzungsstand der Reform jedoch noch Probleme auf.

- Es scheint der neuen Steuerung in der Umsetzung derzeit nur unzureichend zu gelingen, Leistungsverantwortung zufriedenstellend auf die Ebene der Agenturen zu verlagern. So empfinden die Agenturen die standardisierten Zielvereinbarungen häufig als Vorgaben und werden durch sie in der freien Gestaltung ihrer Prozesse beeinträchtigt. Eine wirkliche Dezentrali-

sierung der Leistungsverantwortung wird so nicht erreicht.

- Durch das Kundenzentrum erhält der neue systematisierte Vermittlungsprozess einen effektiven und effizienten organisatorischen Rahmen. Die Steuerung des früher unkontrollierten Kundenstroms erlaubt eine bessere Organisation und mehr Ruhe für die eigentliche Dienstleistungsproduktion, nämlich die Vermittlung von Arbeitsuchenden sowie die Leistungsauszahlung. Die Standardisierung des Kundenzentrums birgt jedoch das Risiko, dass Lernprozesse vor Ort bei der Dienstleistungsproduktion nicht ausreichend berücksichtigt werden.
- Dies gilt auch für die eigentliche Vermittlungsarbeit, die durch die neuen Handlungsprogramme augenscheinlich maßgeblich durch die Zentrale der Bundesagentur für Arbeit bestimmt wird. Obwohl die Zentrale betont, dass die Handlungsprogramme als Empfehlungen und nicht als Dogma gedacht seien, empfinden die Vermittlerinnen und Vermittler sie als strikte Vorgaben und so als eine Missachtung ihrer eigenen Expertise und Erfahrung. Erneut besteht so die Gefahr, dass das „Wie“ der Leistungserbringung nicht dezentral, sondern zentral entschieden wird.

Der weitere Reformverlauf muss zeigen, ob es sich bei den benannten Problemen um Übergangsphänomene handelt und ob die Bundesagentur für Arbeit zu einer Organisation werden kann, die zwar effektiv von oben nach unten gesteuert wird, aber auch in der Lage ist, aus den Erfahrungen in der Fläche zu lernen.

4. Umsetzung des öffentlichen Auftrags auf der Ebene der Leistungsproduktion

Zentrales Instrument zur Umsetzung des öffentlichen Auftrags auf Agenturebene sind die neuen Handlungsprogramme. Mit Hilfe der Handlungsprogramme sollen Kundinnen und Kunden differenziert nach ihren Vermittlungshemmnissen bzw. nach Unternehmensgröße und Einstellungsverhalten möglichst passgenau betreut werden. Diesem Anspruch werden die Kundendifferenzierung und die Handlungsprogramme bisher nur teilweise gerecht. Vier Kundengruppen auf Arbeitnehmerseite erweisen sich im Reformprozess als zu grob und für die Vermittler und Vermittlerinnen schwer handhabbar. Die Bundesagentur für Arbeit arbeitet daran, die Kundendifferenzierung zu verfeinern und stärker auf Evaluationsergebnisse zu basieren.

Die Logik der Handlungsprogramme weist aber auch in sich Inkonsistenzen auf, die gelöst werden müssen:

- Auf Arbeitgeberseite konzentrieren sich die Aktivitäten der Bundesagentur für Arbeit vor allem auf Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber mit hoher Personalfuktuation, die sog. Zielkundinnen und -kunden. Die Handlungsprogramme für Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber sehen generell vor, für Stellenangebote möglichst passende Bewerberinnen und Bewerber zu vermitteln. Dies bedeutet im Regelfall, dass Marktkundinnen und -kunden vermittelt werden. Dies steht

jedoch im Konflikt zu den Handlungsprogrammen auf Arbeitnehmerseite, die eine bevorzugte Behandlung von Beratungskundinnen und -kunden vorsehen.

- Unter rein wirtschaftlichen Aspekten müssten auch die Handlungsprogramme auf Arbeitnehmerseite eigentlich vorsehen, dass Marktkundinnen und -kunden vorrangig bedient werden, da deren Vermittlung weniger kostenintensiv ist als die der Beratungskundinnen und -kunden. Infolge des tatsächlichen Mitteleinsatzes nach der Logik der Handlungsprogramme dürften auf Arbeitnehmerseite teilweise Markt- durch Beratungskundinnen und -kunden verdrängt werden. Dies widerspricht der betriebswirtschaftlichen Logik.

5. Organisatorische Restrukturierung des Dienstleistungsprozesses

Das Kundenzentrum der Zukunft bildet das Herzstück des Umbaus der Bundesagentur für Arbeit. Es zielt darauf ab, den früher ungesteuerten Kundenstrom in den Agenturen zu organisieren, um dadurch kundenfreundlicher zu werden und die Dienstleistungsqualität zu erhöhen. Das Konzept scheint für dieses Ziel geeignet und wird den Ansprüchen eines modernen Dienstleisters gerecht. Die Umsetzung zeigt jedoch Probleme:

- Die IT-Unterstützung der neuen Prozesse im Kundenzentrum ist mangelhaft. Sowohl für die große Varianz an Aufgaben an Empfang und Eingangszone als auch für die Vermittlungskräfte selbst sind die zur Verfügung stehenden Systeme suboptimal, teilweise veraltet und dadurch fehlerhaft. Die geplante Umstellung der internen Software auf VerBIS ist im Verzug. Das Vertrauen der Agenturmitarbeiterinnen und -mitarbeiter in die IT ist aufgrund vergangener Erfahrungen erschüttert. Dieses Problem zu lösen ist eine der zentralen Herausforderungen für die Bundesagentur für Arbeit in der nahen Zukunft.
- Die Entlastung des Kundenzentrums durch die neugeschaffenen Service-Center und den Virtuellen Arbeitsmarkt funktioniert nur bedingt. Zum einen lässt sich dies zeitlich begründen, indem davon ausgegangen werden kann, dass die Kundinnen und Kunden neue Kommunikationsformen zunächst erlernen bzw. sich an sie gewöhnen müssen. Zum anderen liegt es aber auch an der Qualität der beiden neuen Dienstleistungsprodukte, dass die Kundinnen und Kunden weiterhin den persönlichen Weg in die Agentur wählen. Das Service-Center kämpft mit Qualifikationsmängeln des Personals und kann daher Kundenanliegen teilweise nicht zufriedenstellend lösen. Die zentrale Kundendienstleistung des Virtuellen Arbeitsmarktes, die Job-Börse, leidet an mangelnder Benutzerfreundlichkeit, einer unzulänglichen Datenqualität sowie wenig nachvollziehbaren Suchergebnissen.
- Das Kundenzentrum stellt hohe Anforderungen an die Qualifikation der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Agenturen. Die Bundesagentur für Arbeit ist hierauf mit ihrem Personalbestand unzureichend vorbereitet. Insbesondere am Empfang und in der Eingangszone ist ein Fähigkeitenprofil erforderlich, das von hoher Fachkompetenz in einem breiten Spektrum ge-

setzlicher Regelungen über großes Durchsetzungsvermögen zu hoher kommunikativer Kompetenz reicht. Zur Verfügung stehen der Bundesagentur für Arbeit für diese Aufgabe Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des mittleren Dienstes, die teilweise überfordert sind, aber auch bei guter Leistung nicht finanziell für eine so anspruchsvolle Tätigkeit eine Kompensation erhalten können. Hinzu kommt eine personelle Unterbesetzung im gesamten Kundenzentrum, die insbesondere am Empfang und in der Eingangszone die Erreichung des Reformziels verhindert, den Kundenstau abzubauen.

Das Kundenzentrum der Zukunft ist in seiner Anlage ein störanfälliges System. Staut es an einer Stelle, gerät der ganze Prozess aus dem Gleichgewicht. Die Bundesagentur hat die derzeitigen Implementierungsprobleme erkannt und versucht sie zu beheben. Wenn ihr dies zukünftig gelingt, ist das Kundenzentrum ein zentraler Baustein, um die Bundesagentur für Arbeit zu einem modernen Dienstleister umzubauen.

6. Neubestimmung des Dienstleistungsverhältnisses zwischen Organisation und Kunden

Zentrale Veränderungen im Dienstleistungsverhältnis zwischen der Bundesagentur für Arbeit und ihren Arbeitgeberkundinnen und -kunden und den Arbeitnehmerkundinnen und -kunden ergeben sich durch die neuen Handlungsprogramme und das Kundenzentrum der Zukunft.

Im Rahmen der Umstellung ihrer Agentur auf das Kundenzentrum müssen sich die Kundinnen und Kunden an viele Neuerungen gewöhnen: Die Arbeitnehmerkundinnen und -kunden können ihre Arbeitsvermittlerinnen und -vermittler nicht mehr ohne Termin erreichen, weder persönlich noch telefonisch. Sie müssen die Instrumente des Virtuellen Arbeitsmarktes kennen und benutzen lernen. Sie müssen einer anonymen Stimme im Service-Center ihr Anliegen vermitteln. Sie müssen eine Zielvereinbarung unterschreiben. Sie erhalten innerhalb eines Tages einen Leistungsbescheid im Rahmen eines persönlichen Gesprächs.

Die Bundesagentur für Arbeit ist im Rahmen ihrer Reform im Begriff, ihre Kundinnen und Kunden umzuerziehen. Dabei nimmt sie die Arbeitnehmerkundinnen und -kunden in die Pflicht, sich an vorgegebene Strukturen und Prozesse zu halten. Das korrespondierende Versprechen ist eine stark verbesserte Dienstleistungsqualität. Die Arbeitgeberkundinnen und -kunden erhalten einen verbesserten Service und werden stärker umworben als bisher. Ziel ist hier ein gesteigertes Vertrauen in die „Marke BA“ auf dem Markt der Jobvermittlung.

Auch wenn die Kundenzufriedenheit nach den Messungen im Frühjahr 2004 und im Frühjahr 2005 noch recht gering ist, das Reformkonzept der Bundesagentur für Arbeit erscheint geeignet, eine hohe Dienstleistungsqualität und damit auch Kundenzufriedenheit zu erreichen.

Die Handlungsprogramme verändern das Gesicht der Bundesagentur für die Kundinnen und Kunden der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberseite zunächst weniger sicht-

bar, dafür aber womöglich grundlegend. Diese Programme arbeiten mit Hilfe von Kundengruppen: Die Zugehörigkeit eines/einer Kunden/Kundin zu einer Gruppe bestimmt sein/ihr Verhältnis zur Organisation und seinen/ihren Zugang zu ihren Dienstleistungen. Das Potenzial dieses Teils der Reform ist, dass die Kundengruppen richtig definiert sind, die Zuordnung sorgfältig und passgenau erfolgt und dadurch eine bessere Dienstleistung erfolgt, weil Lernerfahrungen für den einzelnen Kundentyp gesammelt und zu dessen Nutzen ausgewertet werden können. Gleichzeitig wird die Dienstleistung effizienter erbracht, weil die jeweils günstigsten Instrumente für den Kundentyp verwendet werden. Das Risiko der Reform liegt in einer zu groben Definition der Kundengruppen, einer falschen Zuordnung und einer zu rigiden Anwendung der Programme, die individuelle Erfahrungen außer acht lässt.

Ob die Handlungsprogramme in ihrer derzeitigen Konzeption und Umsetzung eher Potenzial oder Risiko bergen, ist derzeit noch schwer zu beurteilen. Es ist eine wichtige Aufgabe der weiteren Evaluation, die Wirkungsweisen des neuen Handlungsansatzes sorgfältig zu beobachten.

7. Entwicklung der Organisationskultur

Die Bundesagentur für Arbeit hat mit dem „Arbeitsamt 2000“, der derzeitigen Reform und der Einführung des SGB II einander überlagernde organisatorische Umstrukturierungen erfahren, die das tägliche Arbeiten der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter wiederholt grundlegend verändert haben. Hinzu kommt ein wachsender Druck auf die Bundesagentur für Arbeit und ein negatives öffentliches Image durch die immer schwieriger werdende Arbeitsmarktlage und öffentliche Ereignisse wie den Vermittlungsskandal. Es ist deshalb bemerkenswert, wie schnell und effektiv die aktuelle Reform von der Bundesagentur für Arbeit umgesetzt wird und wie motiviert viele der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter die neuen Regelungen annehmen.

Nichts desto trotz bedarf die Organisation Bundesagentur für Arbeit nach einer Phase der stark top-down getriebenen Reform einer Phase der Konsolidierung, Selbstreflexion und Optimierung der organisatorischen Abläufe. Insbesondere das bisher vernachlässigte Thema der Personalentwicklung bedarf einer stärkeren Aufmerksamkeit. Das in seiner Anlage funktionsfähig erscheinende neue Personalentwicklungskonzept muss so bald wie möglich umgesetzt werden.

8. Umgestaltung der Beziehungen zu den Trägern von Maßnahmen

In Bezug auf ihr Verhältnis zu Trägern von Maßnahmen wurde im Rahmen dieser Untersuchung nur das Verhältnis der Bundesagentur für Arbeit zu externen Dienstleistern am Arbeitsmarkt untersucht, die in vertraglichen Beziehungen zu ihr stehen. Die Agentur hat ihren Einkauf von Arbeitsmarktdienstleistungen mit Hilfe von sieben neuen Regionalen Einkaufszentren grundsätzlich neu strukturiert. Dabei wurde die gesamte Durchführung von Vergabeverfahren gemäß der Verdingungsordnung für Leistungen (VOL) bei den Regionalen Einkaufszentren zentralisiert und standardisiert. Dritte wie Agenturmitarbeiterinnen und -mitarbeiter zeigen sich derzeit unzufrieden mit der Neuregelung. Insbesondere ein besseres Qualitätsmanagement scheint bisher durch die neuen Prozesse nicht erreicht worden zu sein.

Die Bundesagentur für Arbeit hat diese Probleme erkannt und arbeitet an deren Lösung. Ob die Zentralisierung der Einkaufsprozesse grundsätzlich geeignet ist, den Einkauf der Bundesagentur für Arbeit auch mit Blick auf die Qualität der zu erbringenden Leistungen zufriedenstellend zu organisieren, muss der weitere Reformverlauf zeigen. Derzeit sieht sich die Trägerlandschaft vor der großen Herausforderung, sich auf die veränderten Geschäftsbedingungen einzustellen.

3 Neue Akzente in der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik

Dieses Kapitel befasst sich mit der Umsetzung der aktiven Arbeitsmarktpolitik durch die Agenturen für Arbeit zugunsten der SGB III-Klientel und mit der Reform der beschäftigungspolitischen Rahmenbedingungen durch die Gesetze für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Zur SGB III-Klientel gehören Empfängerinnen und Empfänger von Arbeitslosengeld und Nichtleistungsempfängerinnen und -empfänger, bis Ende 2004 auch die Bezieherinnen und Bezieher von Arbeitslosenhilfe. Die

Untersuchung der aktiven Arbeitsmarktpolitik umfasst jene Instrumente, die durch die Gesetze für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt neu geschaffen oder reformiert wurden. Zudem wurde auch der Vermittlungsgutschein, der mit der Umsetzung der ersten Stufe des Zweistufenplans der Bundesregierung eingeführt wurde, sowie das mit den Reformen im Zusammenhang stehende Überbrückungsgeld und die Beauftragung Dritter mit der Vermittlung untersucht.

Gegenstand der Evaluierung

Reform der aktiven Arbeitsmarktpolitik

- Neuausrichtung der Bewerberaktivierung (ab Anfang bzw. Mitte 2003)
- Einführung neuer Instrumente
 - Vermittlungsgutschein (bereits ab dem 27. März 2002)
 - Beauftragung Dritter mit der Vermittlung (bereits ab Anfang 2002)
 - Beauftragung von Trägern mit Eingliederungsmaßnahmen (ab Anfang 2003)
 - Personal-Service-Agenturen (ab Anfang 2003)
 - Beitragsbonus (ab Anfang 2003)
 - Entgeltsicherung für ältere Arbeitnehmer (ab Anfang 2003)
 - Ich-AG (ab Anfang 2003), evaluiert im Zusammenhang mit dem Überbrückungsgeld
- Reform bestehender Instrumente
 - Förderung beruflicher Weiterbildung (Anfang 2003 reformiert und Bildungsgutschein eingeführt)
 - Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (reformiert Anfang 2004 und mit Strukturanpassungsmaßnahmen zusammengelegt)
 - Eingliederungszuschüsse (reformiert Anfang 2004)

Reform der beschäftigungspolitischen Rahmenbedingungen

- Arbeitnehmerüberlassung (mit einer Übergangsregelung Anfang 2004 reformiert)
- Mini-Jobs (reformiert im April 2003)
- Midi-Jobs (eingeführt im April 2003)
- Erleichterte Befristung von Arbeitsverhältnissen älterer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer (ab Anfang 2003)

Die verschiedenen Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik und die Reform der beschäftigungspolitischen Rahmenbedingungen wurden sowohl im Hinblick auf ihre Umsetzung als auch auf ihre Arbeitsmarktwirkungen untersucht. Die Umsetzung wurde zwischen Herbst 2004 und Frühjahr 2005 insbesondere in den Agenturen für Arbeit, bei den Kundinnen und Kunden sowie den Betrieben evaluiert. Arbeitsmarktwirkungen können auf mehreren Ebenen eintreten und wurden bei der Evaluierung entsprechend berücksichtigt:

- Im Einzelfall können Arbeitslose durch den Einsatz arbeitsmarktpolitischer Instrumente überhaupt oder früher in Erwerbstätigkeit integriert werden. Auch die Reform der beschäftigungspolitischen Rahmenbedingungen hat Konsequenzen für die Arbeitsmarktintegration im Einzelfall. Derartige Wirkungen wurden mit Mikro- und Zeitreihenanalysen evaluiert (Näheres hierzu in den Kästen in Abschnitt 3.1.3).
- Die gesamtwirtschaftlichen Arbeitsmarktwirkungen können sich von den (direkten) Wirkungen im Einzelfall unterscheiden, weil auch indirekte Effekte auftreten können. Zu diesen indirekten Effekten gehört beispielsweise die nachteilige inner- und überbetriebliche Verdrängung ungeförderter durch geförderte Arbeitskräfte (Verdrängungseffekte). Dazu gehören jedoch auch erwünschte gesamtwirtschaftliche Kreislaufwirkungen durch zusätzliche Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen. Derartige Wirkungen werden im Rahmen einer Benchmarking- und einer Makroanalyse untersucht (Näheres hierzu in den Kästen in Abschnitt 3.1.3).

Der Umbau der Bundesagentur für Arbeit ist noch nicht abgeschlossen (vgl. Kapitel 2). Daher sind gegenwärtig keine validen Aussagen über die nach Abschluss des Umbaus zu erwartende Umsetzung der Instrumente und ihre Arbeitsmarktwirkungen möglich. Das heißt, dass möglicherweise bei verbesserter Organisation und Steuerung die künftige Integrationswirkung der Instrumente anders sein könnte als in der Vergangenheit beobachtet.

Nicht Gegenstand des vorliegenden Berichts ist die Umsetzung der aktiven Arbeitsmarktpolitik durch die neuen Arbeitsgemeinschaften bzw. sog. Optionskommunen, die seit Anfang 2005 für die Empfängerinnen und Empfänger des ebenfalls neuen Arbeitslosengeldes II zuständig sind. Die Organisation der Arbeitsgemeinschaften im Vergleich zu den Optionskommunen wird in einem eigenständigen Evaluationsprojekt unter Beteiligung der Länder nach § 6c SGB II untersucht. Hierüber wird die Bundesregierung bis Ende 2008 den gesetzgebenden Körperschaften des Bundes entsprechend dem gesetzlichen Auftrag einen Bericht vorlegen. Daneben fordert § 55 SGB II eine umfassende zeitnahe und regelmäßige Wirkungsforschung ein, die in erster Linie vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung umgesetzt wird.

Im folgenden Abschnitt 3.1 wird auf die zentralen Ergebnisse der Evaluierung der Umsetzung und der Wirksamkeit der arbeitsmarktpolitischen Instrumente und der beschäftigungspolitischen Rahmenbedingungen einge-

gangen. Der anschließende Abschnitt 3.2 befasst sich mit der Wirksamkeit im Einzelnen.

3.1 Zentrale Ergebnisse

Mit den eingeleiteten arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischen Reformen soll die Eingliederung von Arbeitssuchenden in Erwerbstätigkeit schneller und passgenauer werden. Wesentlich für die Neuausrichtung der Arbeitsmarktpolitik ist ihre Steuerung, die Gegenstand des folgenden Abschnitts 3.1.1 ist. Abschnitt 3.1.2 befasst sich mit Niveau und Struktur der Inanspruchnahme der Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik und der reformierten Beschäftigungsverhältnisse. Die Integrationswirkungen der Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik und der beschäftigungspolitischen Reformen werden schließlich in Abschnitt 3.1.3 thematisiert.

3.1.1 Neuausrichtung der Arbeitsmarktpolitik

Die Umsetzung der aktiven Arbeitsmarktpolitik und ihrer Neuausrichtung hängt wesentlich von deren Steuerung bzw. der Steuerungslogik ab. Die neue Steuerung der Bundesagentur für Arbeit (vgl. Abschnitt 2.5) orientiert sich insgesamt an Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit. Die Steuerung der aktiven Arbeitsmarktpolitik entscheidet, wer unter welchen Bedingungen Zugang zu einzelnen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen hat, welche Förderstrukturen sich ergeben (vgl. Abschnitt 3.1.2) sowie über Art und Ausmaß des Wettbewerbs zwischen den Maßnahmeträgerinnen und -trägern. Sie ist damit zugleich Ansatzpunkt für die Umsetzung des Prinzips „Fördern und Fordern“ und bestimmt maßgeblich, wer in welchem Ausmaß gefördert und gefordert wird. Diese Aspekte werden im Folgenden näher erläutert.

Die Orientierung an Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit schlägt sich in zentralen Vorgaben zum Ressourceneinsatz nieder (vgl. Abschnitte 2.5 und 2.7). Ressourcen sollen grundsätzlich so eingesetzt werden, dass die Gesamtdauer des Kundenkontaktes verkürzt wird und die Wirkung mit hoher Wahrscheinlichkeit vor Übertritt in einen SGB II-Leistungsbezug eintritt. Dies wird durch die neuen Handlungsprogramme konkretisiert. Auch ein verstärkter Wettbewerb zwischen den Anbieterinnen und Anbietern arbeitsmarktpolitischer Dienstleistungen soll Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit verbessern. Bei den beiden wichtigen Instrumenten der Förderung beruflicher Weiterbildung und den Eingliederungszuschüssen gibt es nach der Einschätzung von Führungskräften bereits eine stärkere Ausrichtung des Maßnahmeinsatzes an Effektivität und Effizienz. Dies ist in unterschiedlichem Maße auf die gesetzlichen Änderungen bei den Instrumenten und die neue Steuerungslogik der Bundesagentur für Arbeit zurückzuführen.

Je nach arbeitsmarktpolitischer Dienstleistung ist es sehr unterschiedlich, inwieweit und wie die Agenturen steuern können, wer unter welchen Bedingungen Zugang zu den Maßnahmen hat (Zugangslogik). Wenn Arbeitslose einen Rechtsanspruch auf bestimmte Leistungen haben, können die Agenturen für Arbeit den Instrumenteneinsatz in der

Regel nur begrenzt steuern. Ein Rechtsanspruch besteht auf die beiden Leistungen zur Existenzgründungsförderung (Überbrückungsgeld und Ich-AG), den Beitragsbonus, die Entgeltsicherung für ältere Arbeitnehmer, auf die Beauftragung eines Dritten mit der Vermittlung nach sechsmonatiger Arbeitslosigkeit sowie auf einen Vermittlungsgutschein. Bei den ersten vier Pflichtleistungen, die mit der Aufnahme einer spezifischen Erwerbstätigkeit verbunden sind, können die Agenturen die Inanspruchnahme jedoch vor allem durch ihre Informationspolitik beeinflussen. Die Agenturen werben weder für den Beitragsbonus noch für die Entgeltsicherung aktiv, gleichwohl sind die Agenturen eine wichtige Informationsquelle für die Anspruchsberechtigten.

Bei den beiden vermittlungsnahen Pflichtleistungen hingegen gibt es für die Agenturen Ansatzpunkte für eine Steuerung, die auch genutzt werden. So wird zwar der Vermittlungsgutschein häufig von Marktkundinnen und -kunden nachgefragt, die sich dadurch eine zusätzliche Unterstützung erhoffen, jedoch wird er bei Betreuungskundinnen und -kunden von den Agenturen auch als Aktivierungsinstrument eingesetzt. Die Beauftragung Dritter mit der Vermittlung wird von den Agenturen oftmals als Alternative zu der Beauftragung von Trägern mit Eingliederungsmaßnahmen gesehen und aktiv eingesetzt, indem sie gezielt Arbeitslose zuweisen. Die Trägerinnen und Träger hingegen sehen zunehmend den Vermittlungsgutschein als interessante Alternative zu den Beauftragungen, da beim Vermittlungsgutschein die Vermittlungsprämie bundeseinheitlich geregelt ist und nicht wettbewerblich bestimmt wird. Zudem können sich die Trägerinnen und Träger beim Vermittlungsgutschein ihre Kundinnen und Kunden selbst aussuchen.

Zwischen dem Vermittlungsgutschein als Pflichtleistung und dem Bildungsgutschein als Ermessensleistung, mit denen seit Anfang 2003 der Zugang zu geförderter Weiterbildung erfolgt, gibt es hinsichtlich der Steuerung Parallelen. Die Agenturen geben zwar sowohl Vermittlungs- als auch Bildungsgutscheine aus, jedoch sind für den Zugang weitere Aktivitäten erforderlich, die die Agentur nicht steuern kann. Die Arbeitslosen müssen geeignete Trägerinnen und Träger suchen und finden, die zur Einlösung des Gutscheins bereit und in der Lage sind. Auch über die Einführung des Bildungsgutscheins hinaus wurde die Steuerung der Förderung beruflicher Weiterbildung in den letzten Jahren neu ausgestaltet. Eine Förderung sollen nur noch Arbeitslose erhalten, bei denen mit hoher Wahrscheinlichkeit eine Integration in Erwerbstätigkeit nach der Maßnahme gelingt. Ebenfalls seit Anfang 2003 werden nur noch Weiterbildungsmaßnahmen gefördert, bei denen erwartet werden kann, dass binnen sechs Monaten nach Maßnahmeende mindestens 70 Prozent der Absolventinnen und Absolventen ihre Arbeitslosigkeit beenden. Überdies müssen inzwischen Trägerinnen und Träger und Maßnahmen von Zertifizierungsagenturen geprüft und anerkannt werden. Bis Ende 2005 nimmt die Bundesagentur für Arbeit diese Aufgabe wahr, soweit noch keine entsprechende Zertifizierungsstelle eingerichtet wurde. Eine diesbezügliche Verordnung ist Mitte 2004 in Kraft getreten, erst seither ist die Einrichtung dieser

Stellen möglich. Insgesamt sehen sowohl die Agenturen als auch die Trägerinnen und Träger die Zertifizierungsstellen kritisch. Da eine Vorlaufzeit erforderlich ist, waren bis zum Frühjahr 2005 in fast allen Agenturbezirken noch keine Zertifizierungsstellen eingerichtet worden. Die Verordnung räumt eine Übergangsfrist bis Ende 2005 ein.

Eingliederungszuschüsse, Personal-Service-Agenturen (PSA) und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) sind Ermessensleistungen. Mit diesen drei Leistungen werden – in unterschiedlicher Ausgestaltung – sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse des ersten bzw. zweiten Arbeitsmarktes gefördert. Die Steuerung erfolgt sehr unterschiedlich, neben den Agenturen für Arbeit sind jeweils weitere Akteurinnen und Akteure involviert.

Bei den Eingliederungszuschüssen hat bereits vor deren Reform in den Agenturen eine stärkere Orientierung an Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit eingesetzt. Zwar geht die Initiative nach wie vor und sogar zunehmend von den Betrieben aus, jedoch werden entsprechende Anträge inzwischen von den Agenturen kritischer geprüft, auch um Mitnahmeeffekte möglichst zu vermeiden.

Die PSA erhalten neben einer monatlichen Aufwandspauschale eine Vermittlungsprämie, deren Höhe wettbewerblich bestimmt wird. Zunächst war nach der Einführung von PSA vorgesehen, dass die Agenturen Teilnehmerinnen und Teilnehmer zuweisen, wobei die PSA-Trägerinnen und Träger zugewiesene Teilnehmerinnen und Teilnehmer ablehnen konnten. Anstelle der bisherigen Zuweisung von Teilnehmerinnen und Teilnehmern durch die Agenturen können diese seit 2005 einen Bewerberpool einrichten, aus dem die PSA-Trägerinnen und Träger Einstellungen vornehmen. Dies bewahrt beide Parteien – anders als bei anderen Instrumenten – vor einer Übervorteilung durch die alleinige Auswahl der Teilnehmerinnen und Teilnehmer durch die Agenturen bzw. PSA-Trägerinnen und Träger.

Der Zugang zu ABM wird inzwischen stärker durch die Agenturen selbst und weniger durch die Trägerinnen und Träger gesteuert. Daneben kommt auch der Initiative von Arbeitslosen nach wie vor eine gewisse Bedeutung zu. Die ABM-Beschäftigten sind überwiegend besonders förderungsbedürftige Personen; hierzu gehören Langzeitarbeitslose, schwerbehinderte Menschen, Ältere mit Vermittlungshemmnissen, Berufsrückkehrerinnen und -rückkehrer und gering Qualifizierte.

Damit gibt es unterschiedliche Formen und Intensitäten des Wettbewerbs der Trägerinnen und Träger von arbeitsmarktpolitischen Dienstleistungen. Der schärfste Wettbewerb dürfte bei den beiden Beauftragungen und den PSA bestehen, denn die Vergütung hat zumindest eine erfolgsabhängige Komponente, deren Höhe zudem wettbewerblich bestimmt wird. Etwas weniger intensiv dürfte der Wettbewerb beim Vermittlungsgutschein und bei der Förderung beruflicher Weiterbildung mit dem Bildungsgutschein sein. Den geringsten Wettbewerb gibt es vermutlich bei den ABM-Trägerinnen und -Trägern: Weder ist die Auswahl der Trägerinnen und Träger explizit vom (erwarteten) Maßnahmeerfolg abhängig noch gibt es eine erfolgsabhängige Vergütung oder einen Preiswettbewerb.

Die unterschiedlichen Formen und Intensitäten des Wettbewerbs unter den Anbieterinnen und Anbietern haben auch Konsequenzen für den Zugang zu arbeitsmarktpolitischen Dienstleistungen. Bei einer erfolgsabhängigen Vergütung haben die Trägerinnen und Träger ebenso wie bei beruflichen Weiterbildungen aufgrund der 70-Prozent-Quote ein Interesse an möglichst leicht vermittelbaren Arbeitslosen. Die Agenturen hingegen haben einerseits ein sachliches Interesse daran, schwierigere Fälle zuzuweisen, und andererseits daran, ihre Finanzmittel entsprechend den Zielvorgaben einzusetzen. Insgesamt führt dies bei Maßnahmen mit einem relevanten Trägerwettbewerb tendenziell dazu, dass Selektionsprozesse zugunsten der leichter vermittelbaren Arbeitslosen unter den grundsätzlich Förderfähigen auftreten (Creaming). Die Eingliederungszuschüsse werden vielfach auf Initiative der Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber gewährt. Aufgrund der Interessenlage der Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber sind auch hier Creaming-Effekte zu vermuten.

Die Steuerung ist auch Ansatzpunkt für die Umsetzung des Prinzips „Fördern und Fordern“. Voraussetzung für verstärktes Fördern und Fordern ist eine Verbesserung des Betreuungsschlüssels, der jedoch bislang kaum erreicht wurde (vgl. Abschnitt 2.6). Durch die Systematisierung des Vermittlungsprozesses wird eine Unterstützung der Kundinnen und Kunden nach ihren spezifischen Bedarfen bei gleichzeitiger Standardisierung angestrebt (vgl. Abschnitt 2.7).

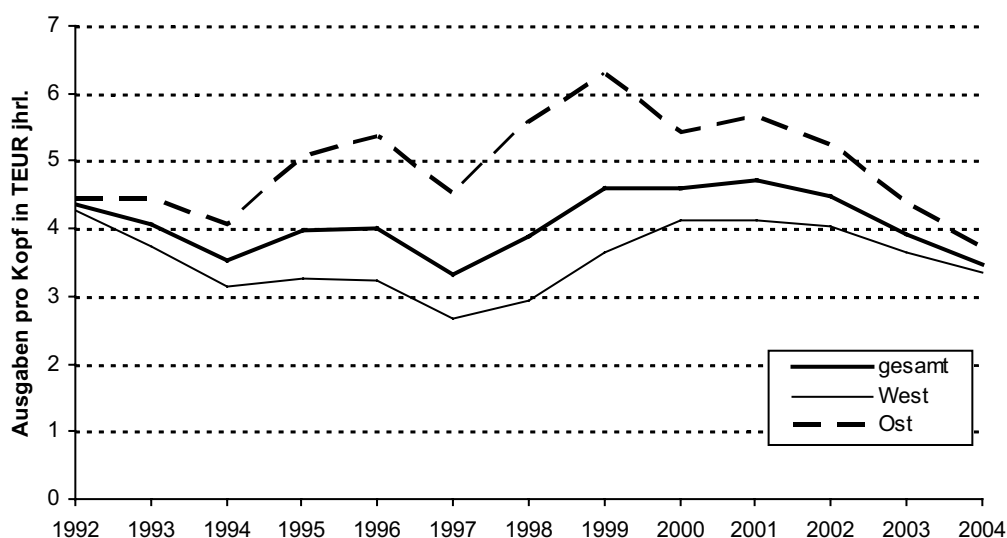
Im Jahr 2004 wurden für die aktive Arbeitsmarktpolitik insgesamt je Arbeitslosen und Maßnahmeteilnehmerin und -teilnehmer durchschnittlich etwa 3 500 Euro von Bundesagentur für Arbeit und Bund aufgewendet (vgl.

Abbildung 17). Damit hat sich nach einem leichten Anstieg das Ausgabenniveau in den letzten Jahren wieder auf das Niveau von 1997 reduziert. Während Anfang der 1990er Jahre und zuletzt die Ausgaben in West- und Ostdeutschland ein ähnliches Niveau hatten, war es zeitweise in Ostdeutschland deutlich höher.

Die Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik wurden und werden überwiegend zum Fördern eingesetzt, gleichwohl gibt es einige Instrumente, die auch oder eher zum Fordern geeignet sind. So wird beispielsweise ein Vermittlungsgutschein vielfach von Marktkundinnen und -kunden verlangt, er dient den Vermittlerinnen und Vermittlern jedoch gleichzeitig zum Fordern speziell von Betreuungskundinnen und -kunden. Zum Fordern dienen daneben vor allem Trainingsmaßnahmen, teilweise auch PSA und ABM. Durch sie testen die Agenturen die Motivation von Arbeitslosen, bei denen in dieser Hinsicht Zweifel bestehen. So wurden im Jahr 2004 etwa 1,2 Millionen Trainingsmaßnahmen begonnen (vgl. Tabelle 2 in Abschnitt 3.1.2). Hingegen dürfen Vermittlungsvorschläge – unter Androhung einer Sperrzeit – nach dem Konzept des Kundenzentrums nicht mehr zum Test der Arbeitsbereitschaft missbraucht werden. Ohnehin sind Sperrzeiten aufgrund der hohen Zahl von Widersprüchen und Klagen generell sehr aufwändig und daher nur bedingt als Instrument des Forderns geeignet. Nach einem zeitweisen Anstieg im Jahr 2003 sank die Zahl der Sperrzeiten im Jahr 2004 wieder auf 368 000 (vgl. auch Tabelle 4 und Tabelle 5 in Abschnitt 3.1.2). In Betracht kommen eher Überprüfungen der Einhaltung von Eingliederungsvereinbarungen.

Abbildung 17

Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik je Arbeitslosen und Maßnahmeteilnehmerin/Maßnahmeteilnehmer



Anmerkung: Ausgaben der Bundesagentur für Arbeit und des Bundes für aktive Arbeitsmarktpolitik in Relation zum Jahresdurchschnittsbestand an Arbeitslosen und Maßnahmeteilnehmerinnen und -teilnehmern; bis 2002 Ostdeutschland nur neue Länder und Berlin-Ost, ab 2003 Ostdeutschland neue Länder einschließlich Berlin; Arbeitslose bis einschließlich 2003/Arbeitsmarktentlastung ab 2004 inkl. Teilnehmerinnen und Teilnehmern an Trainingsmaßnahmen; Ausgaben bis 1997 nach dem Arbeitsförderungsgesetz (AFG), ab 1998 nach dem SGB III; 1992 einschließlich Ausgaben für ABM aus dem „Gemeinschaftswerk Aufschwung Ost“. Quelle: Bundesagentur für Arbeit, eigene Berechnungen.

3.1.2 Niveau und Struktur der Inanspruchnahme

In den letzten Jahren wurden die Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik insgesamt reduziert. Allerdings ist die Entwicklung der Fallzahlen bei den einzelnen Instrumenten sehr unterschiedlich (vgl. Tabelle 4 und Tabelle 5). Deutlich zugenommen haben die Trainingsmaßnahmen: Während im Jahr 2000 knapp eine halbe Million Personen eine Trainingsmaßnahme begannen, waren es vier Jahre später mehr als doppelt so viele. Hinter diesem deutlichen Anstieg dürfte sich auch der vermehrte Einsatz dieses Instruments für Motivationstests verbergen. Trotz der Einführung des Existenzgründungszuschusses Anfang 2003, der sog. Ich-AG, wurden mit dem Überbrückungsgeld kontinuierlich mehr Gründerinnen und Gründer gefördert. Im Jahr 2004 wurden durch beide Instrumente zusammen 355 000 neue Gründerinnen und Gründer unterstützt. Dagegen wurden im Jahr 2004 mit Eingliederungszuschüssen genauso viele neue Arbeitsverhältnisse gefördert wie vier Jahre zuvor. Allerdings gab es 2002 im Vergleich zum Vorjahr einen deutlichen Anstieg um 54 000 auf 193 000 neue Förderfälle und anschließend wieder eine sukzessive Reduktion auf den Ausgangswert aus dem Jahr 2000. Sehr deutlich und kontinuierlich zurückgegangen ist die Förderung beruflicher Weiterbildung: Während es im Jahr 2000 noch über eine halbe Million Fördererinnen gab, waren es vier Jahre später fast zwei Drittel weniger. Auch die ABM wurden deutlich von 265 000 Eintritten im Jahr 2000 auf 153 000 Eintritte vier Jahre später reduziert.

Bei allen seit 2002 eingeführten arbeitsmarktpolitischen Instrumenten hat die Zahl der Förderfälle im Zeitablauf zugenommen. Neben dem Existenzgründungszuschuss sind jedoch lediglich die Beauftragung Dritter mit der Vermittlung und die Vermittlungsgutscheine bislang von größerer quantitativer Bedeutung. Allerdings wurde bisher aus unterschiedlichen Gründen nur etwa ein Zehntel der ausgegebenen Vermittlungsgutscheine auch eingelöst.

Die Zahl der Mini-Jobberinnen und -Jobber hat seit der Reform deutlich zugenommen. Mitte 2004 gab es 6,5 Millionen und Mitte 2005 6,7 Millionen Mini-Jobberinnen und -Jobber. Dies waren zuletzt 2,6 Millionen mehr als vor der Reform Ende März 2003. Unter Berücksichtigung von 740 000 Umbuchungen von zuvor sozialversicherungspflichtig Nebenerwerbstätigen beträgt der Zuwachs 1,8 Millionen Beschäftigte. Davon sind rund 700 000 Mini-Jobs im Haupterwerb. Von den am Jahresende 2003 sozialversicherungspflichtig Beschäftigten haben nach ersten Schätzungen 669 000 Personen zu irgendeinem Zeitpunkt im Verlauf des Jahres (ab In-Kraft-Treten zum 1. April 2003) einen Midi-Job ausgeübt.

Der Umfang der Zeitarbeit ist seit Anfang der 1980er Jahre gestiegen, wenngleich unstetig. Von 2003 bis 2004 ist die Zahl der Zeitarbeiterinnen und -arbeiter im Jahresdurchschnitt um 55 000 auf 385 000 deutlich gestiegen. Gleichzeitig gab es im Jahresverlauf 646 000 Neueinstellungen. Damit ist die Zeitarbeit ein dynamisches Marktsegment.

Mit allen Instrumenten der aktiven Arbeitsmarktpolitik wurden 2004 wie auch in den Vorjahren mehr Männer als Frauen gefördert (vgl. Tabelle 4 und Tabelle 5). Allerdings betrug im selben Jahr der Frauenanteil an den Erwerbstätigen lediglich 45 Prozent und an den Arbeitslosen 44 Prozent. Je nach Instrument waren in der Regel zwischen 37 Prozent und 44 Prozent der Förderzugänge Frauen, damit war ihr Anteil hier etwas geringer als am Arbeitslosenbestand. Bei den Zugängen zu den PSA waren es jedoch nur 30 Prozent, beim Überbrückungsgeld lediglich 26 Prozent. Dies spiegelt den geringeren Frauenanteil in der Zeitarbeit generell und unter den Gründerinnen und Gründern wider. Hingegen sind Frauen bei der Ich-AG gemessen am Anteil an den Gründerinnen und Gründern überrepräsentiert. Beim Beitragsbonus betrug der Frauenanteil an den Förderzugängen 2003 lediglich 32 Prozent.










































In Ostdeutschland lebt zwar nur etwa ein Sechstel der Bevölkerung Deutschlands, mit einem Anteil von 37 Prozent waren im Jahr 2004 jedoch mehr als ein Drittel aller Arbeitslosen Ostdeutsche. Gemessen am Arbeitslosenbestand war der Osten Deutschlands 2004 beim Einsatz der Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik mit Ausnahme von ABM, den Eingliederungszuschüssen, der Ausgabe von Vermittlungsgutscheinen und dem Beitragsbonus unterrepräsentiert (vgl. Tabelle 4 und Tabelle 5). Dies gilt insbesondere für das Überbrückungsgeld, die Beauftragung Dritter mit der Vermittlung und die Beauftragung von Trägern mit Eingliederungsmaßnahmen. Stark überrepräsentiert war Ostdeutschland mit einem Anteil von 74 Prozent an allen ABM-Neueintritten und 49 Prozent aller neuen Förderungen durch einen Eingliederungszuschuss.

Von den Zeitarbeiterinnen und -arbeitern war 2004 lediglich etwa ein Viertel Frauen. Frauen sind hingegen sowohl unter den Mini- als auch unter den Midi-Jobberinnen und -Jobbern stark vertreten. Mitte 2004 waren zwei Drittel der Beschäftigten, die ausschließlich einen Mini-Job ausübten, und gut die Hälfte derjenigen, die einen Mini-Job neben einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung ausübten, Frauen. Bei den Midi-Jobs betrug der Frauenanteil 2003 sogar drei Viertel. Während etwa ein Fünftel der Midi-Jobberinnen und -Jobber Ostdeutsche waren, waren es nur etwa ein Achtel der Mini-Jobberinnen und -Jobber.

Jugendliche unter 25 Jahren waren vor allem bei den vermittlungsnahen Dienstleistungen stark vertreten. Ihr Anteil an den Zugängen betrug bei der Beauftragung Dritter mit der Vermittlung je nach Auftragsart 23 Prozent bzw. 32 Prozent (2004), bei der Beauftragung von Trägern mit Eingliederungsmaßnahmen 33 Prozent (April 2003 bis Ende 2004) und etwa 40 Prozent (2003 und 2004) bei der PSA. Sowohl bei der geförderten beruflichen Weiterbildung als auch bei ABM ist der Anteil Jugendlicher in den letzten Jahren gestiegen. 2004 betrug ihr Anteil 14 Prozent bei der geförderten beruflichen Weiterbildung (Bestand) und 16 Prozent an den ABM-Eintritten.

Tabelle 4

Inanspruchnahme arbeitsmarktpolitischer Instrumente und reformierter Beschäftigungsverhältnisse 2000

	Bestand			Zugang		
	Insg.	Frauen	Ostdtl.	Insg.	Frauen	Ostdtl.
Erwerbstätige ^a	36,6 Mio.	44% 	18% 	k.A.	k.A.	k.A.
sozialversicherungspflichtig Beschäftigte ^b	27,8 Mio.	44% 	21% 	8,9 Mio.	41% 	20% 
Arbeitslose	3,9 Mio.	47% 	39% 	6,8 Mio.	43% 	36% 
Langzeitarbeitslose	1,5 Mio.	51% 	36% 	1,0 Mio.	50% 	45% 
Sperrzeiten	k.A.	k.A.	k.A.	307.701	k.A.	23% 
Teilnehmer/innen an Trainingsmaßnahmen	52.334	50% 	42% 	485.339	47% 	41% 
Teilnehmer/innen an geförderter beruflicher Weiterbildung	342.670	52% 	42% 	522.939	49% 	41% 
ABM-Beschäftigte	207.201	51% 	75% 	265.563	47% 	74% 
Eingliederungszuschüsse	107.743	42% 	49% 	159.868	42% 	49% 
Überbrückungsgeld	43.945	29% 	36% 	92.953	29% 	36% 
Zeitarbeitnehmer/innen	328.011	23% 	k.A.	646.539	28% 	k.A.
Mini-Jobber/innen ^c (Haupttätigkeit)	4,1 Mio.	71% 	13% 	k.A.	k.A.	k.A.
befristet beschäftigte Arbeitnehmer/innen ab 50 Jahren ^a	311.000	44% 	43% ^d 	k.A.	k.A.	k.A.

^a Mikrozensus, Berichtswoche Mai 2000; Ostdeutschland: nur neue Länder und Berlin-Ost.

^b Bestand: Ende Juni 2000; Zugänge: neu begonnene sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse.

^c Ende Juni 2000; Haupttätigkeit: erste Erwerbstätigkeit; Nebentätigkeit: zweite Erwerbstätigkeit neben einer ersten sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung.

















































^d 2002.

Anmerkung: Ostdeutschland: neue Länder einschließlich Berlin; Erfassung nach dem Inländerkonzept (Wohnortprinzip): Arbeitslose, Langzeitarbeitslose, Teilnehmer/innen an Maßnahmen, Erwerbstätige, befristet beschäftigte Arbeitnehmer/innen ab 50 Jahren; Erfassung nach dem Inlandskonzept (Arbeitsplatzprinzip): sozialversicherungspflichtig Beschäftigte, Mini-Jobber/innen.

Quelle: Bundesagentur für Arbeit, Mikrozensus.

Tabelle 5

Inanspruchnahme arbeitsmarktpolitischer Instrumente und reformierter Beschäftigungsverhältnisse 2004

	Bestand			Zugang		
	Insg.	Frauen	Ostddl.	Insg.	Frauen	Ostddl.
Erwerbstätige ^a	35,7 Mio.	45% 	17% 	k.A.	k.A.	k.A.
sozialversicherungspflichtig Beschäftigte ^b	26,5 Mio.	45% 	19% 	6,4 Mio.	40% 	22% 
Arbeitslose	4,4 Mio.	44% 	37% 	8,2 Mio.	41% 	32% 
Langzeitarbeitslose	1,7 Mio.	47% 	42% 	1,2 Mio.	46% 	36% 
Sperrzeiten	k.A.	k.A.	k.A.	367.578	k.A.	22% 
ausgegebene Vermittlungsgutscheine	k.A.	k.A.	k.A.	713.586	38% 	54% 
eingelöste Vermittlungsgutscheine	k.A.	k.A.	k.A.	73.772	30% 	63% 
Teilnehmer/innen an Trainingsmaßnahmen	94.748	44% 	33% 	1,2 Mio.	42% 	34% 
Beauftragungen Dritter ^c	94.553	43% 	30% 	635.373	43% 	27% 
Teilnehmer/innen an Eingliederungsmaßnahmen durch Träger	10.567	44% 	38% 	19.801	44% 	29% 
PSA-Beschäftigte	27.784	k.A.	34% 	57.755	30% 	33% 
Teilnehmer/innen an geförderter beruflicher Weiterbildung	184.418	52% 	34% 	185.041	44% 	33% 
ABM-Beschäftigte	85.735	42% 	76% 	153.021	40% 	74% 
Eingliederungszuschüsse	111.136	39% 	64% 	160.174	37% 	49% 
Beitragsbonus ^d (2003)	k.A.	k.A.	k.A.	7.400	32% 	69% 

noch Tabelle 5

Inanspruchnahme arbeitsmarktpolitischer Instrumente und reformierter Beschäftigungsverhältnisse 2004

	Bestand			Zugang		
	Insg.	Frauen	Ostddl.	Insg.	Frauen	Ostddl.
Entgeltsicherung für ältere Arbeitnehmer	4.534	26% 	34% 	6.433	k.A.	34%
Existenzgründungszuschüsse (Ich-AG)	153.546	42% 	31% 	171.267	43% 	34%
Überbrückungsgeld	83.730	26% 	26% 	183.545	26% 	25%
Zeitarbeitnehmer/innen	385.256	24% 	k.A.	645.959	28% 	k.A.
Mini-Jobber/innen ^c (Haupttätigkeit)	4,8 Mio.	67% 	14% 	k.A.	k.A.	k.A.
Mini-Jobber/innen ^c (Nebentätigkeit)	1,7 Mio.	56% 	11% 	k.A.	k.A.	k.A.
Midi-Jobber/innen ^f (2003)	669.000	75% 	19% 	k.A.	k.A.	k.A.
befristet beschäftigte Arbeitnehmer/innen ab 50 Jahren ^a	289.000	43% 	38% 	k.A.	k.A.	k.A.

^a Mikrozensus, Berichtswoche März 2004; Ostdeutschland: nur neue Länder und Berlin-Ost.^b Vorläufige Ergebnisse; Bestand: Ende Juni 2004; Zugänge: neu begonnene sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse.^c Nur Beauftragung Dritter mit Teilaufgaben der Vermittlung und mit der gesamten Vermittlung.^d Vorläufige Ergebnisse für 2003; Auswertungsergebnisse aus dem Evaluationsbericht 2005 von Modul 1d; Angaben für 2003.^e Ende Juni 2004; vorläufige Ergebnisse; Haupttätigkeit: Mini-Jobber/innen ohne sozialversicherungspflichtige Beschäftigung; Nebentätigkeit: Mini-Jobber/innen, die zugleich eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung ausüben.^f Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte am Jahresende 2003, die zu irgendeinem Zeitpunkt im Verlauf des Jahres (ab In-Kraft-Treten zum 1. April 2003) einen Midi-Job ausgeübt haben.

Anmerkung: Ostdeutschland: neue Länder einschließlich Berlin; Erfassung nach dem Inländerkonzept (Wohnortprinzip): Arbeitslose, Langzeitarbeitslose, Teilnehmer/innen an Maßnahmen, Erwerbstätige, befristet beschäftigte Arbeitnehmer/innen ab 50 Jahren; Erfassung nach dem Inlands-konzept (Arbeitsplatzprinzip): sozialversicherungspflichtig Beschäftigte, Mini- und Midi-Jobber/innen.

Quelle: Bundesagentur für Arbeit, Mikrozensus.

3.1.3 Integrationswirkungen

Die Integrationswirkungen der Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik und die Beschäftigungswirkungen der Reform der beschäftigungspolitischen Rahmenbedingungen wurden mit unterschiedlichen quantitativen Analysen untersucht. Zentrale Ergebnisse basieren auf den zunächst vorgestellten Ergebnissen der Mikro- und Zeitreihenanalysen, die anschließend durch Ergebnisse weiterer Analysen (Makroanalyse und Benchmarking) ergänzt werden.

Mikro- und Zeitreihenanalysen

Anhand der durchgeführten Mikroanalysen (vgl. Kasten) können Aussagen zur Integrationswirkung von Instrumenten der aktiven Arbeitsmarktpolitik bei Geförderten getroffen werden. Hinsichtlich der Reform der beschäftigungspolitischen Rahmenbedingungen wurde mit Zeitreihenanalysen (vgl. Kasten) untersucht, wie die Reformen die Zahl der jeweils unmittelbar betroffenen Beschäftigungsverhältnisse beeinflusst haben.

Mikroanalysen

Ziel der Mikroanalysen ist es, die Wirkungen des Einsatzes eines arbeitsmarktpolitischen Instruments auf die Integration in Erwerbstätigkeit der einzelnen, (vormals) arbeitslosen Geförderten zu untersuchen. Dabei kann entweder die Arbeitsmarktintegration zu einem bestimmten Zeitpunkt betrachtet werden oder der Übergang aus Arbeitslosigkeit (einschließlich Förderung) in Erwerbstätigkeit im Zeitablauf. Die genaue Definition einer Integration variiert dabei zwischen den Instrumenten und Methoden vor allem aufgrund der Datenverfügbarkeit.

Bei diesen Analysen sind die Wirkungen vor und nach den eingeleiteten Reformen durch die Gesetze für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt von Interesse. Beim Eingliederungszuschuss wurde darüber hinaus die Wirkung zweier spezifischer Reformen untersucht, indem jeweils die Entwicklungen der Arbeitsmarktintegration zweier Gruppen von Arbeitslosen im Zeitablauf miteinander verglichen wurden. Während die eine von der Reform unmittelbar betroffen war, galt dies für die andere nicht (Vergleichs- bzw. Kontrollgruppe).

Anhand von Einzeldaten wird die Integration von Geförderten mit einer Vergleichsgruppe von Arbeitslosen, die sich idealerweise nur durch die Förderung unterscheiden, verglichen. Dadurch kann näherungsweise die Frage beantwortet werden, wie sich eine Maßnahme auf die Eingliederungschancen der Geförderten auswirkt. Das Ergebnis beschreibt dann die Nettointegrationswirkung der Maßnahme. Die bisher in den Eingliederungsbilanzen der Bundesagentur für Arbeit ausgewiesenen Verbleibs- und Eingliederungsquoten sind dagegen Bruttogrößen, die über den kausalen Einfluss der Instrumente nichts aussagen, da man keine Informationen darüber hat, welche Verbleibs- oder Eingliederungsquote in der Gruppe der Teilnehmerinnen und Teilnehmer aufgetreten wäre, wenn sie nicht gefördert worden wäre.

Zentral für die Qualität der Analysen ist die Auswahl einer geeigneten Vergleichsgruppe anhand von Einzeldaten der Bundesagentur für Arbeit. Um möglichst zeitnah Arbeitsmarktwirkungen beobachten zu können, sind meist ergänzende Befragungen von Geförderten und der Vergleichsgruppe erforderlich. Die Mikroanalysen sind dennoch stets nur mit einem gewissen Zeitverzug möglich, da zunächst der Einsatz der Maßnahme und der Eintritt der Wirkungen abgewartet werden muss und zudem Befragungen durchgeführt werden müssen. Insbesondere aufgrund der unterschiedlichen Einsatzdauer der verschiedenen Instrumente unterscheiden sich die Evaluierungszeiträume. Berücksichtigt werden konnten je nach Instrument Förderungen, die spätestens zwischen Mitte 2002 und Ende 2004 begannen. Teilweise wurden aus Vergleichsgründen – wie beispielsweise bei der Förderung beruflicher Weiterbildung und ABM – auch bereits länger zurückliegende Zeiträume berücksichtigt.

Zeitreihenanalysen

Mit Zeitreihenanalysen wurden die Wirkungen der Reformen der beschäftigungspolitischen Rahmenbedingungen evaluiert. Untersucht wurde, wie sich – unter Berücksichtigung zahlreicher Einflussgrößen – die Zahl der jeweils unmittelbar betroffenen Beschäftigungsverhältnisse ohne Reform entwickelt hätte. Diese hypothetische Entwicklung wird mit der tatsächlichen Entwicklung verglichen. Durch diesen Ansatz wird anders als bei den Mikroanalysen der arbeitsmarktpolitischen Instrumente bereits berücksichtigt, dass beispielsweise durch die Reform entstandene Mini-Jobs andere Mini-Jobs verdrängt haben können. Nicht berücksichtigt hingegen wird bei diesen Analysen eine mögliche Verdrängung anderer, beispielsweise sozialversicherungspflichtiger Beschäftigungsverhältnisse. Der Untersuchungszeitraum erstreckt sich je nach reformierter Rahmenbedingung in Abhängigkeit von der Verfügbarkeit geeigneter Daten auf einen Zeitraum, der vor der Reform begann und zwischen Mai 2003 und Mitte 2004 endete.

Als erfolgreich haben sich wichtige Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik und neue bzw. reformierte Beschäftigungsformen erwiesen. Hierzu gehören die Förderung beruflicher Weiterbildung, die Eingliederungszuschüsse, die Existenzgründungsförderung durch Überbrückungsgeld und Ich-AG sowie die Mini- und Midi-Jobs.

Geförderte berufliche Weiterbildung führte bereits vor den Reformen generell dazu, dass die Geförderten in den ersten drei Jahren nach Maßnahmebeginn früher aus Arbeitslosigkeit bzw. der geförderten beruflichen Weiterbildung nach der Maßnahmeteilnahme in eine ungeforderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung abgingen. Dies gilt gleichermaßen für fünf der sechs unterschiedlichen Maßnahmetypen, für geförderte Frauen und Männer

sowie in West- und Ostdeutschland. Darunter befindet sich mit den eher kürzeren berufsbezogenen und -übergreifenden Weiterbildungen allerdings nur einer der beiden – gemessen an den Teilnehmerbeständen – relativ bedeutsamen Maßnahmetypen. Für den sechsten, ebenfalls relativ bedeutsamen Maßnahmetyp, die in der Regel dreijährigen Gruppenmaßnahmen mit Abschluss in einem anerkannten Beruf, war der Beobachtungszeitraum für eine aussagekräftige Untersuchung zu kurz.

Bei drei der sechs Maßnahmetypen ist darüber hinaus in den ersten drei Jahren nach Maßnahmebeginn ein weiterer positiver Effekt festzustellen. Dies betrifft die Maßnahmetypen mit typischerweise kürzeren, in der Regel höchstens einjährigen Maßnahmedauern. Die Teilnahme

an einer solchen Maßnahme führte im Allgemeinen ebenfalls bereits vor den Reformen dazu, dass die so Geförderten nach der Maßnahmeteilnahme häufiger ungefordert sozialversicherungspflichtig beschäftigt waren. Aus der Förderung resultierte, dass je nach Maßnahmetyp zusätzlich bis zu 5 Prozent aller Geförderten eine ungeforderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung ausübten. Tendenziell führen die Maßnahmen eher im Westen Deutschlands als im Osten zu einer ungeforderten sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung. Zugleich zeigt sich, dass einzelne Maßnahmearten insbesondere bei geförderten Frauen keinen oder keinen nachhaltigen Effekt haben.

Durch kürzere Maßnahmen werden also frühere Abgänge aus Arbeitslosigkeit aufgrund einer Arbeitsmarktintegration erreicht. Auch unabhängig von diesem unmittelbaren Übergang in Erwerbstätigkeit gibt es einen positiven Effekt dieser Maßnahmen auf die spätere Chance, eine ungeforderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung auszuüben. Etwas längere Maßnahmen führen zwar ebenfalls zu einem früheren Abgang aus Arbeitslosigkeit in den Arbeitsmarkt, es konnte aber nicht nachgewiesen werden, dass die spätere Chance auf eine Beschäftigung positiv beeinflusst wird; dies deutet darauf hin, dass diese Maßnahmetypen nicht nachhaltig wirken. Deren langfristige Wirkung nach mehreren Jahren konnte allerdings nicht untersucht werden.

Bei allen Maßnahmetypen behindert die Teilnahme zunächst einen Übergang in Erwerbstätigkeit bzw. die Ausübung einer ungeforderten sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung, da die Vermittlungs- und die Eigensuchaktivität zum Erliegen kommen. Dieser sog. Lock-In-Effekt wurde jedoch durch die Reform der Förderung beruflicher Weiterbildung ab 2003 deutlich reduziert. Die Beurteilung der weiteren Arbeitsmarktwirkungen der reformierten Förderung beruflicher Weiterbildung ist gegenwärtig noch nicht möglich, da der Beobachtungszeitraum noch zu kurz ist.

Bei den Eingliederungszuschüssen wurde sowohl die Wirkung neuer potenzieller Fördermöglichkeiten auf die unmittelbare, ggf. geförderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung untersucht als auch die Chance, nach Auslaufen einer Förderung eine ungeforderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung auszuüben.

Anfang 2002 wurde die Möglichkeit einer Förderung mit dem Eingliederungszuschuss für Ältere auf die ersten sechs Monate der Arbeitslosigkeit ausgeweitet. Diese Reform führte dazu, dass ältere Arbeitslose sechs Monate nach Beginn ihrer Arbeitslosigkeit häufiger eine geförderte oder ungeforderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung ausübten. Aufgrund der Regeländerung waren 2 Prozent des neuen potenziell förderfähigen Personenkreises zusätzlich sozialversicherungspflichtig beschäftigt. Dieser positive Effekt ist jedoch nur für Frauen und Männer in Ostdeutschland gesichert. Allerdings sind diese Förderungen mit 15 650 Euro je geförderter Person im Jahr 2003 kostenträchtig. Eine analoge

Untersuchung der Einführung des Eingliederungszuschusses für besonders betroffene schwerbehinderte Menschen zum 1. Oktober 2000 zeigt ebenfalls positive Wirkungen. Der Effekt ist besonders bei ostdeutschen Frauen ausgeprägt und kann auch nur für diese als gesichert gelten.

Bereits vor der Reform hatten die Eingliederungszuschüsse bei Einarbeitung, bei erschwelter Vermittlung und für Ältere positive Wirkungen auf die Chance, nach Auslaufen der Förderdauer bzw. der Nachbeschäftigungsfrist, eine ungeforderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung auszuüben. Je nach Art des Eingliederungszuschusses, der Förderdauer und der Personengruppe üben im Vergleich zur Kontrollgruppe zusätzlich 20 Prozent bis 50 Prozent der Geförderten später eine ungeforderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung aus. Allerdings gibt es Hinweise auf Mitnahmeeffekte.

Mit Überbrückungsgeld und Ich-AG geförderte Gründerinnen und Gründer sind deutlich seltener arbeitslos als eine ungeforderte Vergleichsgruppe von Arbeitslosen. Der Unterschied nimmt mit zunehmendem zeitlichen Abstand vom Förderbeginn ab. Doch auch 16 Monate nach Förderbeginn beträgt beim Überbrückungsgeld je nach Geschlecht und Region der Unterschied noch zwischen 24 und 32 Prozentpunkten. Die Unterschiede sind bei Männern stärker ausgeprägt als bei Frauen und in Ostdeutschland größer als in Westdeutschland. Besonders große Unterschiede gab es in Westdeutschland bei Männern ab 50 Jahren und bei Langzeitarbeitslosen. Bei geförderten westdeutschen Frauen profitieren besonders stark die 40- bis 49-Jährigen sowie die Frauen mit Partner. Aufgrund geringer Fallzahlen sind Differenzierungen für Ostdeutschland nicht möglich. Bei der Ich-AG zeigten sich in den ersten 16 Monaten nach Förderbeginn die gleichen Tendenzen wie beim Überbrückungsgeld, allerdings waren die Unterschiede insgesamt ausgeprägter. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass anders als beim Überbrückungsgeld die Förderung zu diesem Zeitpunkt noch nicht notwendigerweise ausgelaufen war. Beim Überbrückungsgeld deuten empirische Analysen darauf hin, dass es zumindest bei langen Restanspruchsdauern auf Arbeitslosengeld gesamtfiskalisch erfolgreich war. Diesbezüglich ist es aufgrund der noch andauernden Förderungen beim Existenzgründungszuschuss zu früh für fundierte Aussagen.

Trotz insgesamt positiver Effekte der Förderung gibt es Hinweise auf Mitnahme und Missbrauch. Unter den geförderten Gründerinnen und Gründern geben je nach Region und Geschlecht zwischen einem Viertel und zwei Dritteln beim Überbrückungsgeld sowie 60 Prozent bis 70 Prozent bei der Ich-AG an, dass sie sich auch ohne diese Förderung selbstständig gemacht hätten, wenn auch nicht unbedingt im selben Umfang oder zum selben Zeitpunkt. Trotzdem kann die Förderung die Stabilität und den Erfolg der Gründung auch in diesen Fällen positiv beeinflusst haben, da diese ihre Wirkung hier auch während des Maßnahmeverlaufs entfalten könnte.

Die Reform der Mini-Jobs und die Einführung der Midi-Jobs jeweils zum 1. April 2003 sind im Hinblick auf eine höhere Flexibilität am Arbeitsmarkt erfolgreich. Aus der Evaluierung ergibt sich, dass der Zuwachs von 1,8 Millionen Mini-Jobberinnen und Mini-Jobbern (davon rund 700 000 im Haupterwerb) bis Juni 2005 auf die Reform zurückzuführen ist; dabei sind 740 000 Umbuchungen von zuvor sozialversicherungspflichtig Nebenerwerbstätigen bereits herausgerechnet. Die Einführung der Midi-Jobs hat bis Mitte 2004 etwa 125 000 Beschäftigungsverhältnisse mit einem Entgelt von mehr als 400 Euro bis zu 800 Euro monatlich gesichert bzw. geschaffen. Allerdings ist mit den Mini-Jobs für Arbeitslose keine Brücke in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung entstanden. Zudem gibt es erste Hinweise darauf, dass beide Reformen andere Beschäftigungsverhältnisse innerbetrieblich verdrängt haben.

Mit ABM werden drei Wirkungsziele verfolgt, die in unterschiedlichem Maß erreicht wurden:

- **Arbeitsmarktintegration:** Der Einsatz von ABM sollte stark marktbenachteiligten Arbeitslosen ohne absehbare Integrationsaussichten vorbehalten bleiben. Die in letzter Zeit zu beobachtende Zunahme der Zielgruppenschärfe könnte entscheidend dazu beitragen, diese Voraussetzung zu erfüllen. Quantitative Wirkungsanalysen geben jedoch derzeit erste Hinweise darauf, dass ABM-Beschäftigte aufgrund dieser Tätigkeit später als vergleichbare andere Arbeitslose ihre Arbeitslosigkeit bzw. ABM-Beschäftigung durch eine Integration in Erwerbstätigkeit beenden. Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen verschlechtern also die Integrationschancen von Teilnehmerinnen und Teilnehmer. Dieses Ergebnis wird durch andere Evaluationsstudien bestätigt. Die negative Integrationswirkung von ABM hat während des Untersuchungszeitraums jedoch abgenommen. Die Nachhaltigkeit dieses Trends wird für den Bericht 2006 mit aktuelleren Daten geprüft.
- **Beschäftigungsfähigkeit:** Beschäftigungsfähigkeit, seit 2004 gesetzliches Ziel von ABM, hat zumindest eine berufsfachliche, eine psychosoziale und eine gesundheitliche Dimension. Es gibt Hinweise darauf, dass ABM in berufsfachlicher Hinsicht positiv, jedoch bezüglich der beiden anderen Dimensionen im Anschluss an die ABM eher negativ wirkt.
- **Strukturwirksamkeit:** Für die Strukturwirksamkeit von ABM gibt es verschiedene exemplarische Belege. So wurde mit ABM beispielsweise verschiedentlich die regionale Infrastruktur verbessert.

Unterschiedliche Maßnahmen zielen auf eine verbesserte Arbeitsmarktintegration älterer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ab. Dies betrifft die Einführung des Beitragsbonus (ab 55 Jahren) und die Entgeltsicherung für ältere Arbeitnehmer (ab 50 Jahren) sowie die erleichterte Befristung von Arbeitsverhältnissen älterer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer (ab 52 Jahren). Es konnte jedoch weder ein Einfluss des Beitragsbonus noch der

Entgeltsicherung auf die Beschäftigungschancen der Anspruchsberechtigten nachgewiesen werden. Auch konnte kein Effekt der erleichterten Befristung auf die Zahl der Einstellungen von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern ab 52 Jahren ermittelt werden; dieses Ergebnis ist allerdings aufgrund der Kürze des Beobachtungszeitraumes noch ungesichert.

Die Einführung der PSA Anfang 2003 war nach einer Übergangsregelung mit einer Reform der Zeitarbeit Anfang 2004 verbunden. Binnen sechs Monaten gab es bis Mitte 2004 aufgrund der Zeitarbeitsreform etwa 23 700 zusätzliche sozialversicherungspflichtige Beschäftigte und Mini-Jobberinnen/-Jobber in der Zeitarbeitsbranche (einschließlich PSA). Allerdings beenden PSA-Beschäftigte aufgrund dieser Tätigkeit später als vergleichbare Arbeitslose ihre Arbeitslosigkeit bzw. PSA-Beschäftigung durch eine Integration in den allgemeinen Arbeitsmarkt. Wesentlich hierfür ist der sog. Lock-In-Effekt, d. h. das mit dem Übergang in eine PSA die Vermittlungs- und die Eigensuchaktivität in Bezug auf reguläre Beschäftigung zum Erliegen kommen. Personal-Service-Agenturen verschlechtern also die Eingliederungschancen der Teilnehmerinnen und Teilnehmer.

Die vermittlungsnahen Dienstleistungen Vermittlungsgutschein, Beauftragung Dritter mit der Vermittlung (§ 37 SGB III) sowie die Beauftragung von Trägern mit Eingliederungsmaßnahmen (§ 421i SGB III) wurden sukzessive seit Anfang 2002 eingeführt bzw. reformiert. Diese neuen Instrumente, bei denen Private im Wettbewerb zu den öffentlichen Vermittlungsdienstleistungen der Agenturen stehen, sollen die Eingliederung von Arbeitsuchenden in den Arbeitsmarkt verbessern. Es konnte jedoch nicht nachgewiesen werden, dass Arbeitslose, für die Dritte mit ihrer Vermittlung beauftragt wurden oder die einen Vermittlungsgutschein erhielten, binnen vier Monaten durch eine Integration in den allgemeinen Arbeitsmarkt früher aus Arbeitslosigkeit abgehen als vergleichbare andere Arbeitslose. Für beide Instrumente konnte also keine Wirkung auf die Integrationschancen der Arbeitslosen nachgewiesen werden. Betrachtet man jedoch die Beauftragung mit der gesamten Vermittlung separat, so ergeben sich geringe Integrationserfolge sowohl für geförderte Männer als auch in Ostdeutschland.

Dagegen schneiden Beauftragungen von Trägern mit Eingliederungsmaßnahmen im Hinblick auf die Integrationswirkungen besser ab. Es gibt erste Hinweise darauf, dass Arbeitslose, die mit einer Eingliederungsmaßnahme gefördert wurden, aufgrund dieser Eingliederungsmaßnahme ihre Arbeitslosigkeit bzw. Eingliederungsmaßnahme durch eine Integration in Erwerbstätigkeit um etwa einen Monat früher beenden konnten als eine Vergleichsgruppe. Dies gilt in stärkerem Maße für geförderte Männer als für geförderte Frauen. Sofern mit der Verkürzung der Arbeitslosigkeit eine Verkürzung des Leistungsbezugs einhergeht, dürften die Eingliederungsmaßnahmen im Durchschnitt gesamtfiskalisch erfolgreich sein. Außerdem dürften die Eingliederungsmaßnahmen eine große Heterogenität aufweisen, hinter der sich überdurchschnittlich erfolgreiche und weniger oder gar nicht

erfolgreiche Maßnahmen verbergen. Hier besteht weiterer Untersuchungsbedarf.

Makroanalysen und Benchmarking zur aktiven Arbeitsmarktpolitik

Die Mikroanalysen wurden im Rahmen der Evaluation durch eine Makroanalyse und ein Benchmarking der akti-

ven Arbeitsmarktpolitik ergänzt (vgl. Kästen). Beide erlauben den unmittelbaren Vergleich der Wirkungen verschiedener Maßnahmen relativ zueinander und deren Änderung im Zeitablauf. Während mit der Makroanalyse die Wirkungen auf die Nettoaustritte aus Arbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit untersucht werden, liegt dem Benchmarking ein Verbundindikator aus mehreren Zielgrößen zugrunde.

Makroanalyse

Ziel der Makroanalyse ist es, die Auswirkungen des regional unterschiedlichen Einsatzes der arbeitsmarktpolitischen Instrumente auf relevante makroökonomische Indikatoren (z. B. Beschäftigung, Nettoeintritte in Arbeitslosigkeit, Langzeitarbeitslosigkeit) zu untersuchen. Dabei sind speziell die makroökonomischen Wirkungen der Umsetzung der Gesetze für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt von Interesse. Während Mikroanalysen den Erfolg von Maßnahmen hinsichtlich eines Individuums beurteilen, sind Makroanalysen geeignet, auch indirekte Effekte zu erfassen. Zu diesen indirekten Effekten gehört beispielsweise die nachteilige inner- und überbetriebliche Verdrängung ungeförderter durch geförderte Arbeitskräfte (Verdrängungseffekte). Dazu gehören jedoch auch erwünschte gesamtwirtschaftliche Kreislaufwirkungen durch zusätzliche Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen.

Die Makroanalysen beruhen auf makroökonomischen Indikatoren wie z. B. Beschäftigung und Arbeitslosigkeit und nicht wie die Mikroanalysen auf Individualdaten. Etwaige Unterschiede in den Ergebnissen beider Analysen sind zum Teil darin begründet.

Bei der Evaluation wurde für die Jahre 2001 bis 2004 die regionale Wirkung aller Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik auf die Nettoaustritte aus der Arbeitslosigkeit in eine Beschäftigung im ersten Arbeitsmarkt ermittelt. Nettoaustritte sind dabei die Differenz zwischen den Austritten aus Arbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit ohne öffentlich geförderte Beschäftigung und den Eintritten aus einer solchen Beschäftigung in Arbeitslosigkeit. Außerdem wurde berücksichtigt, dass die 2003 eingeleiteten Reformen sowohl selbst eine unmittelbare Wirkung auf die Nettoaustritte haben können (z. B. durch eine bessere Aktivierung der Arbeitslosen) als auch die Wirkungen der einzelnen Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik verändern können. Schließlich fand darüber hinaus Berücksichtigung, dass auch die Charakteristika der Arbeitsmarktreionen (z. B. Umfang der offenen Stellen, Umfang der Kurzarbeit, Anteil der Beschäftigten in Großbetrieben) die Nettoaustritte beeinflussen können.

Benchmarking

Benchmarking wurde als betriebswirtschaftliches Instrument für den Vergleich und das Abschneiden von Organisationseinheiten gegenüber einem Standard entwickelt. Dabei sollen auch Ursachen identifiziert werden. Während Maßnahmen, deren Erfolg ermittelt werden soll, Ausgangspunkt von Mikro- und Makroanalysen sind, werden beim Benchmarking zunächst erfolgreiche Organisationseinheiten (Agenturen für Arbeit) betrachtet, bei denen mögliche Ursachen des Erfolgs (insbesondere der Einsatz spezifischer Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik) ermittelt werden.

Bei der Evaluation wurde im Rahmen eines Benchmarkings die Performance von Agenturen für Arbeit für die Jahre 2000 bis 2004 miteinander verglichen. Zur Messung der Performance wurde ein Verbundindikator gebildet, der sich aus der Unterbeschäftigungsquote (Anzahl der Arbeitslosen und Personen in ABM, Strukturanpassungsmaßnahmen, geförderter beruflicher Weiterbildung, Maßnahmen des Europäischen Sozialfonds sowie Bezieherinnen und Bezieher von Kurzarbeitergeld im Verhältnis zur Anzahl der Erwerbspersonen), den Eintritten in Arbeitslosigkeit aus Beschäftigungen im ersten Arbeitsmarkt, den Nettoaustritten aus Arbeitslosigkeit (Austritte aus Arbeitslosigkeit in Beschäftigungen im ersten Arbeitsmarkt abzüglich Eintritte in Arbeitslosigkeit aus Beschäftigungen im ersten Arbeitsmarkt), den Nettoaustritten aus der Langzeitarbeitslosigkeit (Austritte aus Langzeitarbeitslosigkeit in Beschäftigungen im ersten Arbeitsmarkt abzüglich aller Eintritte in Langzeitarbeitslosigkeit), der Langzeitarbeitslosenquote sowie dem Langzeitarbeitslosenanteil (Anteil der Langzeitarbeitslosen an allen Arbeitslosen) zusammensetzt. Dabei erfolgte auch eine nach Geschlecht getrennte Betrachtung. Bei der Benchmarking-Analyse wird dieser Verbundindikator als Resultat verschiedener Rahmenbedingungen (z. B. regionale Lage, Umfang der Kurzarbeit, Anteil der Beschäftigten in Großbetrieben) sowie des Ressourceneinsatzes insgesamt und für die unterschiedlichen Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik betrachtet. Dadurch sind auch – hier vor allem interessierende – Aussagen über die Wirkung des Ressourceneinsatzes auf den Verbundindikator möglich. Darüber hinaus lässt sich ein Ranking der Agenturen für Arbeit hinsichtlich ihrer Effizienz abseits des Ressourceneinsatzes bestimmen.

Die Makroanalysen für die Jahre 2001 bis 2004 haben gezeigt, dass die Umsetzung der Gesetze für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt ab 2003 positiv auf die Nettoaustritte aus der Arbeitslosigkeit in eine Beschäftigung im ersten Arbeitsmarkt wirkt. Dies gilt unabhängig vom Umfang durchgeführter Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Grund dafür könnte eine verstärkte Aktivierung der Arbeitslosen sein. Nach den Ergebnissen des Benchmarkings hat Ostdeutschland seinen Performance-Rückstand zu Westdeutschland durch die eingeleiteten Reformen reduziert.

Mit den Makroanalysen ist es nicht gelungen, für Gesamtdeutschland in den Jahren 2001 bis 2004 einen positiven Effekt des Niveaus der aktiven Arbeitsmarktpolitik insgesamt auf die Nettoaustritte aus der Arbeitslosigkeit in eine Beschäftigung im ersten Arbeitsmarkt nachzuweisen. Am ehesten kann noch für Ostdeutschland von positiven Effekten ausgegangen werden. Mit den Reformen hat die Wirkung ab 2003 deutlich nachgelassen und dürfte nun in Westdeutschland sogar negativ sein. Diese Ergebnisse gelten jedoch nur für die damalige Struktur der Arbeitsmarktpolitik aus möglicherweise erfolgreichen und kontraproduktiven Maßnahmen. Hinweise auf erfolgreiche einzelne Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik geben im Folgenden sowohl das Benchmarking als auch die Makroanalyse.

Die Ergebnisse des Benchmarkings und der Makroanalyse weisen darauf hin, dass vor allem die Existenzgründungsförderung mit dem Überbrückungsgeld und dem Existenzgründungszuschuss, aber auch die Förderung beruflicher Weiterbildung anderen Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik überlegen sind. Beide Analysen deuten darüber hinaus übereinstimmend darauf hin, dass sich die Wirkungen der Förderung beruflicher Weiterbildung durch die eingeleiteten Reformen ab 2003 im Vergleich zu anderen Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik günstig entwickelt haben. Die Wirkung der nach der Reform deutlich angestiegenen Ausgaben für die Existenzgründungsförderung auf die Nettoaustritte aus Arbeitslosigkeit ist dagegen nicht eindeutig; gleichwohl wirkt sie wie erwähnt auch nach den eingeleiteten Reformen immer noch vergleichsweise positiv. Hier sind in der weiteren Evaluation die bisherigen Ergebnisse zu validieren.

Uneinheitlich sind die Ergebnisse der beiden Analysen im Hinblick auf Lohnsubventionen, die wesentlich aus Eingliederungszuschüssen bestehen, und ABM. Nach den Ergebnissen des Benchmarkings könnten sich möglicherweise die Wirkungen von Lohnsubventionen durch die eingeleiteten Reformen sogar günstiger als bei der Förderung beruflicher Weiterbildung entwickelt haben und damit ab 2003 zu den erfolgreicherer Instrumenten gehören. Hingegen liefert die Makroanalyse erste Indizien, dass sich die Wirkung von Lohnsubventionen vergleichsweise ungünstig entwickelt hat. Dieser Widerspruch kann gegenwärtig nicht aufgeklärt werden.

Die Ergebnisse der Makroanalysen geben erste Hinweise darauf, dass sich die Wirkungen von ABM im Vergleich zu anderen Maßnahmen durch die eingeleiteten Reformen

ab 2003 günstig entwickelt haben und dadurch seither zu den erfolgreicherer Instrumenten gehören. Dies kann allerdings durch das Benchmarking nicht bestätigt werden; danach dürften sich die Wirkungen von ABM im Zeitablauf im Vergleich zu anderen Instrumenten sogar eher verschlechtert haben.

Derzeit lassen sich diese widersprüchlichen Ergebnisse nur mit dem Verweis auf die jeweils unterschiedlichen Indikatorkonzepte beim Benchmarking und der Makroanalyse begründen.¹¹ Relevante Fragen hinsichtlich der Wirkungen müssen hier – ebenso wie in Teilen der Mikroanalyse – noch offen bleiben. Für den Bericht 2006 ist auf mehr Eindeutigkeit zu hoffen.

Aus den Ergebnissen des Benchmarkings und der Makroanalyse konnten bislang keine zuverlässigen Hinweise auf relevante geschlechtsspezifische Unterschiede hinsichtlich der Wirkungen und ihrer Entwicklung gewonnen werden.

3.2 Die Wirksamkeit im Einzelnen

Durch die Gesetze für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt sind eine Reihe von Instrumenten der aktiven Arbeitsmarktpolitik neu geschaffen oder reformiert worden. Diese Reformen stehen in engem Zusammenhang mit der veränderten Steuerungslogik der Bundesagentur für Arbeit, die sich insgesamt an mehr Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit orientieren soll.

Durch die Reformen sollte das Dienstleistungsangebot der Agenturen für Arbeit neu strukturiert und kundenfreundlicher gestaltet werden. Die Zusammenarbeit mit Dritten wurde durch die Einführung von Personal-Service-Agenturen und die Möglichkeit zur Beauftragung von Trägern mit Eingliederungsmaßnahmen verstärkt. In diesem Zusammenhang stehen auch die Einführung der Beauftragung Dritter mit der Vermittlung und des Vermittlungsgutscheins, die bereits mit dem Job-AQTIV-Gesetz bzw. der ersten Stufe des Zweistufenplans 2002 erfolgte. Mit der Einführung eines Bildungsgutscheins bei der geförderten Weiterbildung sollen Wahlfreiheit und Eigenverantwortung der Weiterbildungswilligen gestärkt werden, gleichzeitig soll mehr Wettbewerb zwischen den Bildungsträgerinnen und -trägern erreicht werden. Aber auch Verwaltungsvereinfachungen bei Eingliederungszuschüssen und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen zielen auf eine Verbesserung der Qualität und Schnelligkeit der Vermittlung; dadurch soll Vermittlerinnen und Vermittlern mehr Zeit für Vermittlung und Beratung verbleiben.

Ziel der Reformen war außerdem die Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze und die Erschließung neuer Beschäftigungsmöglichkeiten. Neben dem bereits bestehenden Überbrückungsgeld soll dazu die Förderung einer Existenzgründung mit dem neuen Existenzgründungszuschuss (Ich-AG) beitragen. Gleichzeitig wiesen auch Neuregelungen bei den beschäftigungspolitischen Rahmenbedingun-

¹¹ Siehe bei Bedarf nochmals die beiden obenstehenden Kästen zur Methodik.

gen, wie bei Mini- und Midi-Jobs und der gewerblichen Zeitarbeit, die die Reformen des arbeitsmarktpolitischen Instrumentariums begleiteten, in diese Richtung.

Im Folgenden werden die Ergebnisse der Evaluierung zur Umsetzung und Wirksamkeit der arbeitsmarktpolitischen Instrumente und der Neuregelung der beschäftigungspolitischen Rahmenbedingungen im Einzelnen dargestellt.

3.2.1 Neuausrichtung der Aktivierung

Seit Anfang 2003 ist Arbeitslosen ohne familiäre Bindung auch ein Umzug zumutbar; in den ersten drei Monaten der Arbeitslosigkeit gilt dies nur, sofern in dieser Zeit eine Arbeitsaufnahme im Tagespendelbereich nicht zu erwarten ist. Bei Sperrzeiten tragen seither die Arbeitslosen das Beweisrisiko für jene Tatsachen, die sich aus ihrer Sphäre oder ihrem Verantwortungsbereich ergeben. Die frühere starre zwölfwöchige Sperrzeit wurde ab Anfang 2003 zugunsten differenzierter, nach verschiedenen Tatbeständen geordneter Sperrzeiten aufgehoben.

Seit Mitte 2003 müssen sich Beschäftigte zur Vermeidung von leistungsrechtlichen Konsequenzen bei einer bevorstehenden Beendigung ihres Arbeitsverhältnisses unverzüglich persönlich Arbeit suchend melden (§ 37b, § 140 SGB III). Damit ist die Erwartung verbunden, durch frühzeitige Vermittlungsbemühungen Arbeitslosigkeit und Entgeltersatzleistungen zu vermeiden. Seit Anfang 2005 werden Sperrzeiten wegen Arbeitsablehnung auch in dieser frühen Phase der Vermittlungsbemühungen verhängt.

Die Ergebnisse der Evaluation der Neuausrichtung der Aktivierung von Modul 1a (WZB/infas) werden im Folgenden skizziert.

Die Intention der frühzeitigen Meldepflicht wird von der Praxis begrüßt, jedoch wurde das Ziel einer frühzeitigen Vermittlung bislang nicht erreicht. Die anvisierte umfassende Betreuung erfolgt nicht. In der Regel unterscheidet sich das Erstgespräch bei dem adressierten Personenkreis nicht von einem regulären Erstberatungsgespräch, das in der Regel nach Eintritt der Arbeitslosigkeit zusätzlich erfolgt. Vermittlungsbemühungen scheitern vielfach an der unzureichenden Kooperation der Arbeitssuchenden, der mangelnden Freistellung von der bisherigen Beschäftigung für eine Maßnahmeteilnahme sowie der schlechten Arbeitsmarktlage. Überdies sind frühzeitige Vermittlungsbemühungen nur in Branchen bzw. Berufsgruppen sinnvoll, in denen auch entsprechend frühzeitige Stellenbesetzungen üblich sind (z. B. Akademikerinnen und Akademiker). Aus der Praxis wird berichtet, dass im Allgemeinen Vermittlungsbemühungen frühestens sechs Monate vor der erwarteten Arbeitslosigkeit sinnvoll sind. Entsprechend sind bei sehr langen Kündigungsfristen von zwei und mehr Jahren die Vermittlungsbemühungen deutlich zu früh angesetzt. Die Meldepflicht führt in den Agenturen insbesondere bei befristet Beschäftigten zu unnötiger Arbeitsbelastung, da befristete Arbeitsverhältnisse vielfach doch noch verlängert oder entfristet werden. Insgesamt zeigt sich in der Praxis im Hinblick auf die frühzeitige Meldepflicht nach anfänglichen Hoffnun-

gen inzwischen überwiegend eine deutliche Desillusionierung.

Für die Praxis der Arbeitsagenturen sind die Änderungen von Zumutbarkeit und Sperrzeiten bei der stärkeren Aktivierung der Arbeitslosen nur von deutlich untergeordneter Bedeutung. Hingegen führte das In-Kraft-Treten des SGB II nach Ansicht von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern aus den Agenturen zu verstärkten Bewerberbemühungen.

Die Einforderung von Eigenbemühungen beeinträchtigt die Arbeitgeberorientierung der Bundesagentur für Arbeit (vgl. Abschnitt 2.7), denn Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber werden durch rein formale und wenig passgenaue Initiativbewerbungen belastet. Nach dem Konzept des Kundenzentrums dürfen Vermittlungsvorschläge nicht mehr zum Test der Arbeitsbereitschaft missbraucht werden. Entsprechend dürften Sperrzeiten wegen Ablehnung eines Arbeitsangebotes auf dem ersten Arbeitsmarkt zukünftig eher als ein Indikator für mangelhafte Umsetzung der Standards der neuen Vermittlungspraxis gelten. Arbeitslose, bei denen die Agenturen Zweifel an der Motivationsbereitschaft haben, sollen über Trainingsmaßnahmen, zum Teil auch über PSA und ABM „getestet“ werden. Dabei stehen eindeutig Trainingsmaßnahmen im Vordergrund. In Betracht kommt darüber hinaus die Überprüfung der Einhaltung von Eingliederungsvereinbarungen.

Aufgrund der Reformen und vor allem wegen geänderter zentraler Vorgaben zur Bewerberaktivierung haben sich 2003 die Sperrzeiten wegen Ablehnung eines Stellenangebots zeitweise mehr als verdoppelt; bis Ende 2004 waren diese Sperrzeiten jedoch wieder deutlich rückläufig. Dabei ist die Sperrzeitenpolitik regional heterogener geworden.

Das Verkünden von Sperrzeiten ist aufgrund der hohen Zahl von Widersprüchen und Klagen sehr aufwändig. Die Reformen haben jedoch dazu geführt, dass zumindest gegen Sperrzeiten wegen Ablehnung eines Stellenangebots seltener Widerspruch eingelegt wurde. Überdies wird aus der Praxis teilweise berichtet, dass die Umkehr der Beweislast zu einer Verwaltungsvereinfachung geführt habe. Die Praxis mahnt allerdings weiterhin dringend klarere und unkompliziertere Sperrzeitenregelungen an.

3.2.2 Vermittlungsgutschein

Empfängerinnen und Empfänger von Lohnersatzleistungen haben seit dem 27. März 2002 nach drei Monaten, seit Anfang 2005 nach sechs Wochen Arbeitslosigkeit Anspruch auf einen Vermittlungsgutschein. Inhaberinnen und Inhaber eines Vermittlungsgutscheins können sich an eine/n private/n Arbeitsvermittlerin und Arbeitsvermittler ihrer Wahl wenden, wobei es für die privaten Vermittlerinnen und Vermittler keinen Kontrahierungszwang gibt. Bis Ende 2004 betrug die Vermittlungsprämie je nach Dauer der Arbeitslosigkeit zwischen 1 500 Euro und 2 500 Euro, seit Anfang 2005 beträgt sie einheitlich 2 000 Euro. Eine erste Rate von 1 000 Euro wird bei Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung bzw. seit Anfang 2005 sechs Wochen danach

gezahlt. Der Rest wird nur gewährt, wenn das Beschäftigungsverhältnis mindestens sechs Monate Bestand hat. Mit der Einführung des Vermittlungsgutscheins wurde zugleich die Erlaubnispflicht für die private Arbeitsvermittlung abgeschafft.

Die im Folgenden berichteten Untersuchungsergebnisse basieren auf dem Evaluationsbericht 2005 von Modul 1a (WZB/infas).

Förderstrukturen

Die Zahl der ausgegebenen Vermittlungsgutscheine ist im Zeitverlauf angestiegen. Im Jahr 2004 wurden 714 000 Gutscheine ausgegeben, jedoch lediglich 54 000 auch eingelöst. Zwischen 90 Prozent und 95 Prozent der bis Ende 2004 eingelösten Vermittlungsgutscheine bezogen sich auf unbefristete Beschäftigungsverhältnisse. Allerdings wurde jeweils bei weniger als der Hälfte der zwischen Mitte 2002 und Mitte 2004 eingelösten Vermittlungsgutscheine die zweite Rate der Vermittlungsprämie nach sechsmonatiger Beschäftigung fällig. Dies deutet darauf hin, dass mit dem Vermittlungsgutschein eher instabile Beschäftigungsverhältnisse gefördert werden. Sowohl an Männer als auch an Ostdeutsche werden überproportional häufig Vermittlungsgutscheine ausgegeben; diese Gruppen lösen die erhaltenen Vermittlungsgutscheine auch überproportional häufig ein.

Umsetzung

Ein zentrales Ziel bei der Einführung des Vermittlungsgutscheins war die Stärkung des Wettbewerbs in der Arbeitsvermittlung. Die Möglichkeiten hierfür sind in der jetzigen Ausgestaltung des Gutscheins begrenzt.

Der Vermittlungsgutschein ist ein Instrument für aktiv Arbeitssuchende und setzt die Kompetenz voraus, die Wahlfreiheit zwischen verschiedenen privaten Arbeitsvermittlerinnen und -vermittlern zu nutzen. Dabei mangelt es an Informationen über Kompetenzen und Qualität der privaten Vermittlerinnen und Vermittler; die Agenturen dürfen wegen des Wettbewerbs zwischen den Privaten keine Empfehlungen aussprechen.

Im Zusammenhang mit der Einführung des Vermittlungsgutscheins entfiel die Erlaubnispflicht für private Arbeitsvermittlerinnen/-vermittler. Damit sollte auch ein Bürokratieabbau erreicht werden. Der Wegfall der Erlaubnispflicht erfordert neue Formen der Qualitätssicherung. Infolge von Gesprächen der Bundesregierung mit den Verbänden wurden Mindeststandards für Fachlichkeit, Zuverlässigkeit und Kompetenz der Vermittlerinnen und Vermittler entwickelt. Die Verbände konnten sich jedoch bislang nicht über die Umsetzung der Mindeststandards einigen. Nicht nur die Expertinnen und Experten in den Agenturen, sondern auch private Vermittlerinnen und Vermittler fordern angesichts der ungelösten Qualitätskontrolle und der aufgetretenen Missbrauchsfälle ein besseres Qualitätsmanagement. Die fehlende Qualitätskontrolle führt dazu, dass gerade die am stärksten benachteiligten Kundinnen und Kunden an schlechte Vermittlerinnen und Vermittler geraten.

Da ein Anspruch auf den Vermittlungsgutschein besteht, lässt sich seine Ausgabe durch die Agenturen kaum steuern. Die Agenturen haben sehr unterschiedliche Erfahrungen mit dem Vermittlungsgutschein gemacht und bieten ihn dementsprechend mit sehr unterschiedlicher Intensität an. Insgesamt wissen die Agenturen wenig über den Markt der privaten Arbeitsvermittlung. Im Wesentlichen wird der Gutschein zwei Gruppen ausgehändigt:

- Gut ausgebildete Marktkundinnen und -kunden erhoffen sich durch den Vermittlungsgutschein eine zusätzliche Unterstützung und fordern ihn daher ein.
- Bei Betreuungskundinnen und -kunden, für die der Zugang zum Arbeitsmarkt stark erschwert ist, setzen die Agenturen den Gutschein als Aktivierungsinstrument ein.

Für die privaten Anbieterinnen und Anbieter ist die Annahme eines Vermittlungsauftrags von beiden Gruppen mit hohen Risiken verbunden: Die Erstgenannten haben an die künftige Arbeitsstelle hohe, oft unrealistische Ansprüche, für Letztgenannte ist die Vermittlung aus qualifikatorischen und/oder persönlichen Gründen mit großem Aufwand verbunden. Teilweise haben sich die Privaten auf einzelne Zielgruppen spezialisiert, wie beispielsweise auf qualifiziertes Fachpersonal oder auf Ungelernte. Auch unterscheiden sich die privaten Arbeitsvermittlungen in ihrer Ausrichtung auf Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber bzw. Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Aus der Praxis wurde vereinzelt darauf hingewiesen, dass der Gutschein ein „Arbeitsaufnahmeverhinderungsinstrument“ sei, weil die Privaten eine eigenständige Stellensuche ihrer Kundinnen und Kunden verhindern müssten, um ihr Honorar nicht zu gefährden.

Wie bereits ausgeführt, wird nur ein sehr geringer Anteil der ausgegebenen Vermittlungsgutscheine eingelöst. Die Ursachen hierfür sind vielfältig. Führungskräfte in den Agenturen vermuteten vor allem das zu geringe Stellenangebot und die zu große Marktdistanz der Bewerberinnen und Bewerber. Wie sich aus einer repräsentativen Befragung von 424 Inhaberinnen und Inhabern von Vermittlungsgutscheinen im März 2005 ergibt, hatten 92 Prozent Kontakt zu mindestens einer privaten Arbeitsvermittlung. 64 Prozent haben auch eine private Arbeitsvermittlung beauftragt. Allerdings erhielten lediglich 35 Prozent der Inhaberinnen und Inhabern von Vermittlungsgutscheinen ein ernsthaftes Stellenangebot, nur 9 Prozent nahmen eine angebotene Stelle auch an. 58 Prozent der Befragten, die einen Vermittlungsauftrag erteilt hatten, waren mit der privaten Arbeitsvermittlung eher nicht zufrieden oder überhaupt nicht zufrieden.

Angesichts des Preiswettbewerbs bei der Beauftragung Dritter mit der Vermittlung (vgl. Abschnitt 3.2.3) und der Beauftragung von Trägern mit Eingliederungsmaßnahmen (vgl. Abschnitt 3.2.4) erscheint der Vermittlungsgutschein als eine interessante Alternative für Trägerinnen und Träger. Überdies können sich die Trägerinnen und Träger beim Vermittlungsgutschein anders als bei den anderen beiden Instrumenten die Kundinnen und Kunden selbst aussuchen. Dies reduziert bei erfolgsabhängigen

Vergütungen ihr Risiko. Führungskräfte aus 161 Agenturen für Arbeit äußerten sich im Frühjahr 2005 bezüglich der Erfolge privater Vermittlerinnen und Vermittler eher skeptisch, sehen den Gutschein aber grundsätzlich als eine sinnvolle Ergänzung zur Vermittlungstätigkeit der Agenturen an.

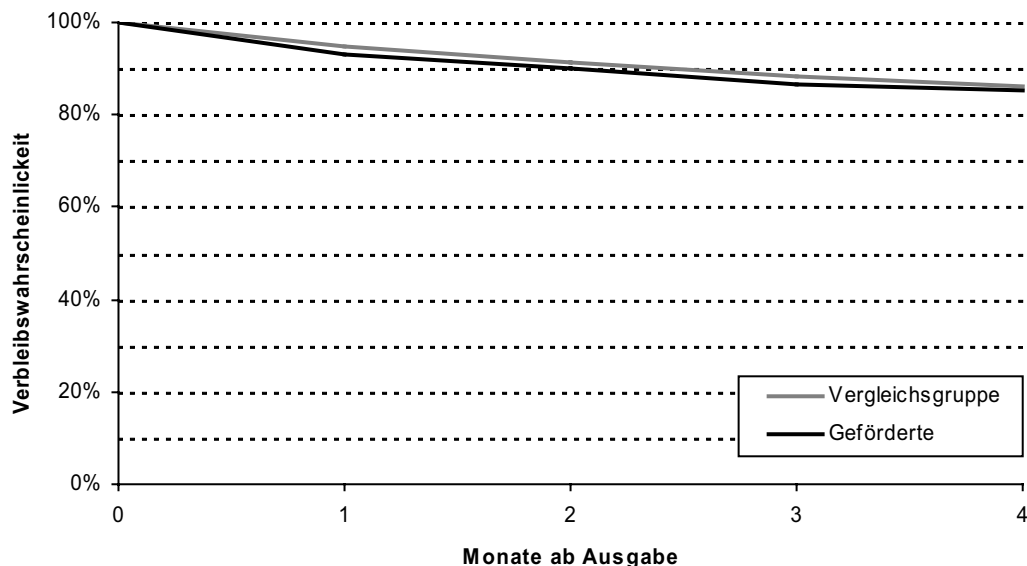
Beim Vermittlungsgutschein handelt es sich um ein Instrument, das dem Ideal eines selbstverantwortlichen aktiv Arbeitssuchenden unter den untersuchten Instrumenten am besten folgt und das Potenzial hat, den Markt der privaten Arbeitsvermittlung insgesamt weiter zu etablieren. Dabei ist jedoch zu bedenken, dass nicht jeder Arbeitslose diesem Ideal vollauf entsprechen kann.

Wirkungen

Mit quantitativen Wirkungsanalysen konnte nicht nachgewiesen werden, dass Arbeitslose, die in den Jahren 2003 und 2004 einen Vermittlungsgutschein erhielten, binnen vier Monaten durch eine Integration in den allgemeinen Arbeitsmarkt früher aus Arbeitslosigkeit abgehen als vergleichbare Arbeitslose ohne einen solchen Gutschein (vgl. Abbildung 18). Es ist also keine Wirkung des Vermittlungsgutscheins auf die Eingliederung von Arbeitslosen feststellbar. Das Ergebnis der quantitativen Wirkungsanalysen deckt sich mit der Einschätzung von Expertinnen und Experten der Agenturen, die von hohen Mitnahmeeffekten ausgehen.

Abbildung 18

Verbleib in Arbeitslosigkeit aufgrund mangelnder Arbeitsmarktintegration (Wirkung des Vermittlungsgutscheins)



Lesehilfe: Dargestellt ist die Wahrscheinlichkeit (y-Achse), bis zu einem bestimmten Zeitpunkt (x-Achse) aus dem Ausgangszustand Arbeitslosigkeit noch nicht in Erwerbstätigkeit übergegangen zu sein. Diese sog. Verbleibswahrscheinlichkeit wird sowohl für Arbeitslose mit als auch ohne Vermittlungsgutschein ausgewiesen. Die Wirkung des Vermittlungsgutscheins kann aus dem Vergleich der beiden Kurven abgelesen werden: Eine positive Wirkung des Vermittlungsgutscheins auf die Arbeitsmarktintegration besteht, wenn die Kurve der Arbeitslosen mit Vermittlungsgutschein unter derjenigen der Arbeitslosen ohne Vermittlungsgutschein liegt. Vorliegend ist jedoch kein (relevanter) Unterschied und damit keine Wirkung des Vermittlungsgutscheins auf die Arbeitsmarktintegration festzustellen.

Anmerkung: Quantitative Wirkungsanalysen zur Untersuchung der Frage, inwieweit Arbeitslose, die in den Jahren 2003 und 2004 einen Vermittlungsgutschein erhielten, aufgrund des Vermittlungsgutscheins früher als vergleichbare Arbeitslose ohne Gutschein ihre Arbeitslosigkeit durch eine Integration in den allgemeinen Arbeitsmarkt beendeten. Als Integration in Erwerbstätigkeit wird die Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen oder selbstständigen Tätigkeit (ohne PSA, ABM, Strukturanpassungsmaßnahmen und Beschäftigung schaffende Infrastrukturmaßnahmen) einschließlich Ausbildung im Umfang von mindestens 15 Stunden wöchentlich aufgefasst.

Quelle: Evaluationsbericht 2005 von Modul 1a.

3.2.3 Beauftragung Dritter mit der Vermittlung

Die Agenturen für Arbeit können Dritte mit der Vermittlung insgesamt, mit Teilaufgaben der Vermittlung oder mit einer Stellenakquisition beauftragen (§ 37 SGB III, vormals § 37a SGB III). Seit Anfang 2002 haben Arbeitslose nach sechsmonatiger Arbeitslosigkeit einen Rechtsanspruch auf Beauftragung eines Dritten mit ihrer Vermittlung. Dabei bleibt die Gesamtverantwortung weiterhin bei den Agenturen für Arbeit, welche die Tätigkeit der Dritten zudem überwachen.

Die im Folgenden berichteten Untersuchungsergebnisse basieren auf dem Evaluationsbericht 2005 von Modul 1a (WZB/infas).

Förderstrukturen

Im Verlauf des Jahres 2004 gab es 396 000 Beauftragungen mit Teilaufgaben der Vermittlung und 239 000 Beauftragungen mit der gesamten Vermittlung. Frauen sind etwa proportional zu ihrem Anteil an allen Arbeitslosen mit jeweils ca. 43 Prozent vertreten (vgl. Abbildung 19). Von den Beauftragungen mit Teilaufgaben entfielen lediglich 19 Prozent auf Ostdeutschland, bei der Beauftragung mit der gesamten Vermittlung waren es 40 Prozent. Dabei gibt es eine große Heterogenität zwischen den Agenturbezirken: Während einige Agenturen diese beiden Arten der Beauftragung sehr häufig nutzen, spielen sie bei anderen kaum eine Rolle. Jugendliche unter 25 Jahren waren bei beiden Beauftragungen gemessen an ihrem Anteil an den Arbeitslosen deutlich überproportional mit 23 Prozent bzw. 32 Prozent vertreten. Erstaunlicherweise waren Arbeitslose, die erst höchstens sechs

Monate arbeitslos waren, nicht nur bei den Beauftragungen mit Teilaufgaben (53 Prozent), sondern auch bei den Beauftragungen mit der gesamten Vermittlung stark vertreten (43 Prozent). Im Jahr 2004 entfielen von den Beauftragungen mit der gesamten Vermittlung 27 Prozent auf eine Beauftragungsdauer von ein bis drei Monaten und 58 Prozent auf eine Dauer von drei bis sechs Monaten. Neben der Beauftragung mit der gesamten Vermittlung oder mit Teilaufgaben können die Agenturen Dritte mit der Stellenakquisition beauftragen.

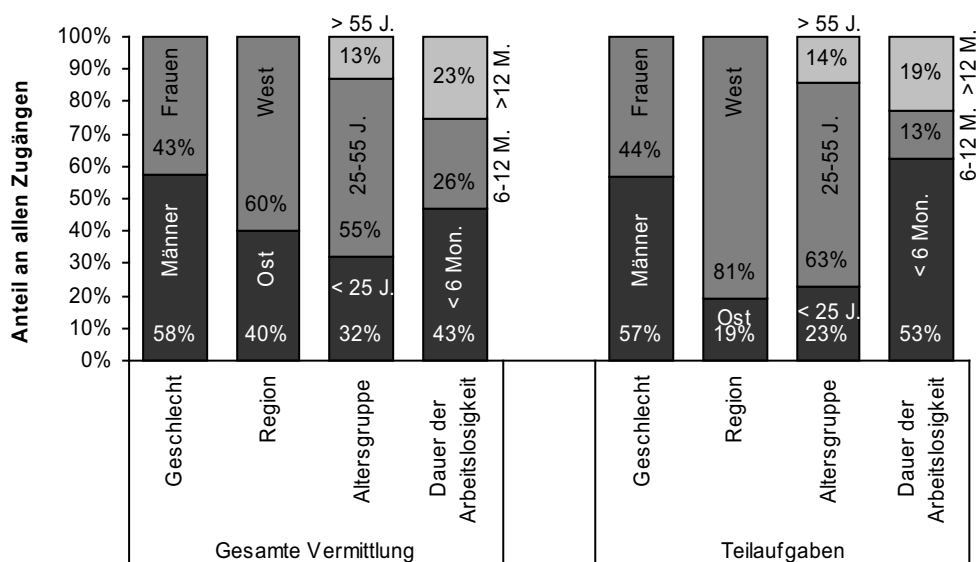
Umsetzung

Die Beauftragung Dritter nach § 37 SGB III ist ein sehr heterogenes Instrument mit unterschiedlicher Rollenteilung zwischen Agentur für Arbeit und Dritten. So ist die Beauftragung Dritter mit Teilaufgaben (Unterstützung und Aktivierung der Eigenbemühungen, Profiling sowie Fallmanagement) und mit der Stellenakquisition eine ergänzende Serviceleistung zur Entlastung der Agenturen für Arbeit. Die Beauftragung mit der gesamten Vermittlung dagegen ist nach ihrem Grundcharakter keine ergänzende, sondern eine alternative Dienstleistung, die sich inhaltlich nicht von der Einlösung eines Vermittlungsgutscheins unterscheidet.

Die Vergabeverfahren haben seit August 2003 mehrfach gewechselt. Zunächst konnten die Agenturen ohne zentrale Vorgaben über das Verfahren entscheiden. Sukzessive wurde jedoch den Agenturen das Verfahren entzogen. Seit Juni 2005 erfolgt die Vergabe durch öffentliche Ausschreibungen der Regionalen Einkaufszentren. Im Ausschreibungsverfahren 2004 gab es insgesamt neun standardisierte Beauftragungstypen, unter denen die

Abbildung 19

Förderzugänge in die Beauftragung Dritter mit der Vermittlung im Jahr 2004



Anmerkung: Auswertung von Prozessdaten der Bundesagentur für Arbeit.
Quelle: Evaluationsbericht 2005 von Modul 1a.

Agenturen wählen konnten. Damit sollte die unübersichtliche Vielfalt der lokalen Ausgestaltung eingedämmt werden. Die Standardisierung wurde von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern aus der Zentrale und den Regionalen Einkaufszentren begrüßt. Bis 2004 gab es jährlich einen Ausschreibungstermin. 2005 gab es im Hinblick auf die beginnende Umsetzung des SGB II zwei Termine; dadurch entstehen bei Agenturen, beauftragten Dritten und Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern erhebliche Zusatzkosten.

Beauftragte Dritte sehen die neuen Vergabeverfahren eher kritisch. Sie

- kritisieren den stärkeren Wettbewerb, der zu extremem Preisdumping führe,
- bemängeln die Verdingungsunterlagen, die bürokratisch, umfangreich und wenig benutzerfreundlich seien, sowie ihre Veröffentlichung, die teilweise unübersichtlich und unsystematisch erscheine,
- halten die in den Ausschreibungen 2005 festgelegten Ziele für realistischer als zuvor.

Bei der Auswahl eines Angebots werden lediglich bei der Beauftragung mit Teilaufgaben fachliche Kriterien berücksichtigt, bei der Beauftragung mit der gesamten Vermittlung und der Stellenakquisition entscheidet ausschließlich der Angebotspreis, sofern die Mindestbedingungen erfüllt sind. Bei der Beauftragung mit Teilaufgaben der Vermittlung wird eine Aufwandspauschale gezahlt. Bei der Stellenakquisition und bei der Beauftragung mit der gesamten Vermittlung wird ein Erfolgshonorar je akquirierter Stelle bzw. je vermitteltem Arbeitslosen gewährt. Bei der Beauftragung mit der gesamten Vermittlung wird die zweite Hälfte des Erfolgshonorars erst nach sechsmonatigem Bestehen des Beschäftigungsverhältnisses gezahlt. Außerdem wird hier ggf. ergänzend eine Aufwandspauschale gezahlt.

Die Auswahl der Teilnehmerinnen und Teilnehmer für zuvor kontrahierte Beauftragungen erfolgt laufend durch die Agenturen. Allerdings weisen die Agenturen häufig nicht im kontrahierten Umfang Teilnehmerinnen und Teilnehmer zu, müssen jedoch gleichwohl teilweise die nicht ausgeschöpften Plätze bezahlen. Die Dritten beklagen den hohen Aufwand für einen schriftlichen Nachweis der Begründung eines Arbeitsverhältnisses, der für das Erfolgshonorar erforderlich ist. Dabei gibt es Auseinandersetzungen darüber, ob das Arbeitsverhältnis ursächlich auf Aktivitäten der Dritten zurückzuführen ist. Seit 2005 hat die Ablehnung einer Betreuung durch Dritte für die Arbeitslosen leistungrechtliche Konsequenzen.

Die Beauftragung mit Teilaufgaben hat inzwischen einen festen Platz im Repertoire der Agenturen. Vor allem die Beauftragung mit Bewerbungs- und Fallmanagement hat vermutlich in vielen Fällen zu einer besseren Unterstützung der Arbeitssuche beigetragen. Hier bietet zudem die Standardisierung von Leistungen sowohl für die Agenturen für Arbeit wie auch für die Anbieterinnen und Anbieter einen Transparenzgewinn.

Im Falle der Beauftragung mit der gesamten Vermittlung besteht vielfach ein konkurrenzorientiertes Rollenverständnis zwischen der Agentur und den Privaten. Konkur-

renzängste können sich kontraproduktiv auf die im Übrigen positive Entwicklung auswirken. So verfügt die Agentur mit der Zuweisungsentscheidung über einen zentralen Hebel zur Beeinflussung des Erfolgs des Dritten. Entsprechend kritisieren beauftragte Dritte die unklaren vertraglichen Regelungen, da diese den Agenturen aus ihrer Sicht zu große Spielräume geben, sie in ihrer Arbeit zu behindern. Bundesweit ist eine Tendenz zu Beauftragungen mit der gesamten Vermittlung festzustellen, weil dies aufgrund der Erfolgsvergütung das Kostenrisiko der Agenturen reduziert.

Nach den bisherigen Erfahrungen beurteilen die Agenturen die Beauftragungen Dritter mit der gesamten Vermittlung im Vergleich zu den Eingliederungsmaßnahmen durch Trägerinnen und Träger hinsichtlich ihrer Kosten unterschiedlich. Während ab 2005 einige aufgrund von Kostenvorteilen verstärkt auf Beauftragungen Dritter mit der gesamten Vermittlung zugunsten von Eingliederungsmaßnahmen durch Träger (vgl. Abschnitt 3.2.4) setzen, gehen andere genau umgekehrt vor. Gleichwohl äußerten Führungskräfte aus 161 Agenturen für Arbeit im Frühjahr 2005 ganz überwiegend, dass die Agenturen die Beratungs- und Vermittlungsleistungen besser erbringen könnten, wenn sie entsprechende Kapazitäten hätten.

Eine Gruppe von 401 repräsentativ befragten Arbeitslosen, mit deren Vermittlung im Jahr 2004 ein/e Dritte/r beauftragt wurde, war mit dieser Beauftragung im Frühjahr 2005 unterschiedlich zufrieden; dies korrespondiert mit der Heterogenität der Beauftragungen. Während 58 Prozent eher nicht oder überhaupt nicht zufrieden sind, sind 39 Prozent eher oder sehr zufrieden.

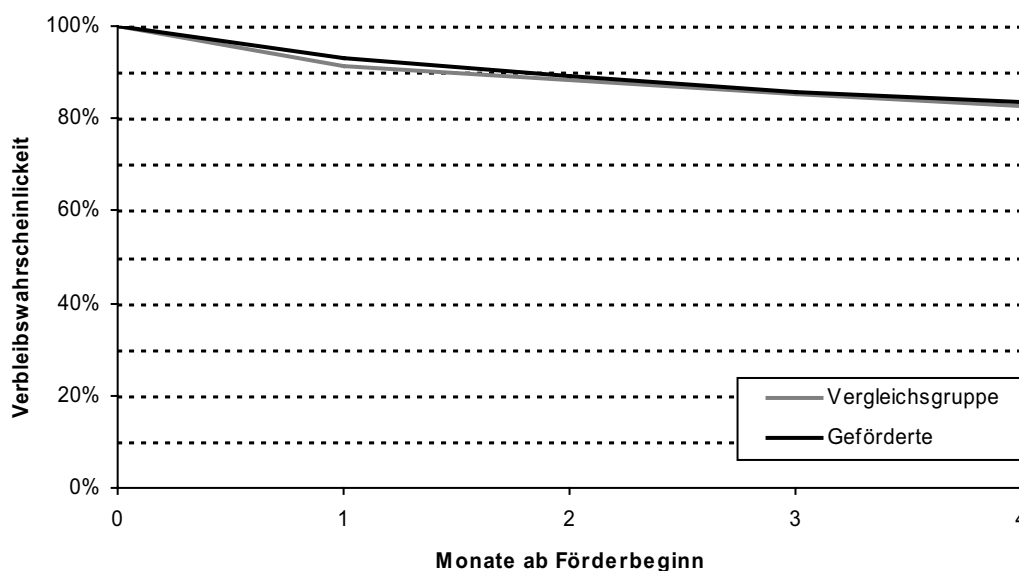
Wirkungen

Quantitative Wirkungsanalysen konnten nicht nachweisen, dass Arbeitslose, für die Dritte im Jahr 2004 mit der Vermittlung beauftragt wurden, binnen vier Monaten aufgrund der Beauftragung schneller ihre Arbeitslosigkeit (einschließlich Zeiten einer Beauftragung Dritter) durch eine Integration in Erwerbstätigkeit beenden konnten als vergleichbare Arbeitslose ohne eine solche Förderung (vgl. Abbildung 20). Es konnte also keine Wirkung des Instruments auf die Eingliederungschancen der Arbeitslosen ermittelt werden. Für die Maßnahmen wendete die Bundesagentur für Arbeit im Durchschnitt 1 875 Euro auf. Entsprechend müsste durch die Beauftragung Dritter die durchschnittliche Arbeitslosigkeitsdauer bis zu einer Arbeitsmarktintegration deutlich verkürzt werden, damit sie gesamtfiskalisch erfolgreich ist. Dies erscheint jedoch unrealistisch.

Separate quantitative Wirkungsanalysen für die Beauftragung mit der gesamten Vermittlung ergaben sowohl für Männer als auch in Ostdeutschland, dass die Geförderten in den ersten vier Monaten nach der Beauftragung ihre Arbeitslosigkeit früher als vergleichbare Arbeitslose ohne eine solche Förderung durch eine Integration in Erwerbstätigkeit beendeten. Hier zeigt sich also eine positive Eingliederungswirkung. Dies deutet darauf hin, dass der Maßnahmeerfolg auch von der Arbeitsmarktlage und den Teilnehmerinnen und Teilnehmern abhängt.

Abbildung 20

**Verbleib in Arbeitslosigkeit aufgrund mangelnder Arbeitsmarktintegration
(Wirkung der Beauftragung Dritter mit der gesamten oder mit Teilaufgaben der Vermittlung)**



Lesehilfe: Dargestellt ist die Wahrscheinlichkeit (y-Achse), bis zu einem bestimmten Zeitpunkt (x-Achse) aus dem Ausgangszustand Arbeitslosigkeit (einschließlich Zeiten einer Beauftragung Dritter) noch nicht in Erwerbstätigkeit übergegangen zu sein. Diese sog. Verbleibswahrscheinlichkeit wird sowohl für Arbeitslose, für die ein Dritter mit der gesamten oder mit Teilaufgaben der Vermittlung beauftragt wurde, als auch für eine Vergleichsgruppe von Arbeitslosen ausgewiesen. Die Wirkung der Beauftragung Dritter mit der Vermittlung kann aus dem Vergleich der beiden Kurven abgelesen werden: Eine positive Wirkung der Beauftragung Dritter mit der Vermittlung auf die Integration besteht, wenn die Kurve der geförderten Arbeitslosen unter derjenigen der Vergleichsgruppe liegt. Vorliegend ist jedoch kein großer Unterschied und damit keine Wirkung der Beauftragung Dritter mit der Vermittlung auf die Integration festzustellen.

Anmerkung: Quantitative Wirkungsanalysen zur Untersuchung der Frage, inwieweit Arbeitslose, für die ein/e Dritte/r mit der gesamten oder mit Teilaufgaben der Vermittlung im Jahr 2004 beauftragt wurde, aufgrund dieser Beauftragung früher als eine Vergleichsgruppe von Arbeitslosen ihre Arbeitslosigkeit (einschließlich Zeiten einer Beauftragung Dritter) durch eine Integration in Erwerbstätigkeit beendeten. Als Integration in Erwerbstätigkeit wird die Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen oder selbstständigen Tätigkeit (ohne PSA, ABM, Strukturanpassungsmaßnahmen und Beschäftigung schaffende Infrastrukturmaßnahmen) einschließlich Ausbildung im Umfang von mindestens 15 Stunden wöchentlich aufgefasst. Quelle: Evaluationsbericht 2005 von Modul 1a.

3.2.4 Beauftragung von Trägern mit Eingliederungsmaßnahmen

Seit Anfang 2003 können die Agenturen für Arbeit Trägerinnen und Träger mit Eingliederungsmaßnahmen beauftragen (§ 421i SGB III). Anders als bei anderen Instrumenten der aktiven Arbeitsmarktpolitik sind die konkreten Inhalte und die Art der Durchführung nicht durch die Agenturen vorgegeben. Vielmehr sollen die Eingliederungserfolge im Vordergrund stehen. In einem Wettbewerb der Ideen zwischen den Trägerinnen und Trägern soll das beste Integrationskonzept für eine bestimmte Zielgruppe identifiziert werden. Eingliederungsmaßnahmen können daher grundsätzlich alle Aktivitäten im Sinne des Integrationsziels sein, sofern sie nicht durch andere Instrumente des SGB III abgedeckt sind.

Die im Folgenden berichteten Untersuchungsergebnisse basieren auf dem Evaluationsbericht 2005 von Modul 1a (WZB/infas).

Förderstrukturen

Im Verlauf des Jahres 2004 wurden knapp 20 000 Förderungen begonnen. 29 Prozent entfielen auf Ostdeutsch-

land, 71 Prozent auf Westdeutschland. Dabei gibt es eine große Heterogenität zwischen den Agenturbezirken: 39 (81) von seinerzeit 180 Agenturen haben von den Eingliederungsmaßnahmen im Jahr 2004 (2003) keinen Gebrauch gemacht. Frauen waren entsprechend ihrem Anteil an allen Arbeitslosen mit 44 Prozent vertreten. Jugendliche unter 25 Jahren sind gemessen an ihrem Anteil an den Arbeitslosen deutlich überrepräsentiert: Von April 2003 bis Ende 2004 betrug ihr Anteil an den Förderzugängen 33 Prozent. Im gleichen Zeitraum betrug der Anteil von Arbeitslosen, die bis zu einem halben Jahr arbeitslos waren, an den Förderzugängen 43 Prozent. Die Dauer der Maßnahmen war in diesem Zeitraum sehr heterogen: bei 38 Prozent der Teilnehmerinnen und Teilnehmer hatten die Maßnahmen eine Laufzeit von drei bis sechs Monaten, 53 Prozent liefen länger.

Umsetzung

Während die Agenturen die Eingliederungsmaßnahmen zunächst einmal jährlich freihändig nach einem vorgeschalteten Teilnahmewettbewerb vergaben, erfolgt die Vergabe 2005 zu zwei Terminen zentralisiert durch die

Regionalen Einkaufszentren. Bei der Vorbereitung und Durchführung der beiden Vergabetermine entsteht auch bei den Agenturen, beauftragten Dritten sowie Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern zusätzlicher Aufwand im Vergleich zur vorherigen Praxis. Dafür wird der Wettbewerb deutlich gestärkt. Die Vergütung besteht generell aus einer Fallpauschale und einer Erfolgsprämie für jede erfolgreiche Vermittlung. Die Erfolgsprämie wird jeweils hälftig nach drei und neun Monaten des Beschäftigungsverhältnisses gezahlt. Falls die vertraglich vereinbarte Eingliederungsquote nicht erreicht wird, wird für jede fehlende Vermittlung ein fester Betrag (Malus-Komponente) zurückverlangt. Dabei beklagen Trägerinnen und Träger den hohen Aufwand für den schriftlichen Nachweis über das Arbeitsverhältnis, der für die Erfolgsprämie erforderlich ist. Allerdings ist anders als bei der PSA (vgl. Abschnitt 3.2.5) und der Beauftragung mit der gesamten Vermittlung (vgl. Abschnitt 3.2.3) kein Nachweis erforderlich, dass das Beschäftigungsverhältnis auf Aktivitäten der Dritten zurückzuführen ist.

Insgesamt ist davon auszugehen, dass die vom Gesetzgeber intendierte Wirkungsorientierung erreicht wurde. Dies ist jedoch noch nicht mit Wirkung gleichzusetzen. Die Erfolgshonorierung zwingt die Trägerinnen und Träger zum Erfolg. Nicht wenige Trägerinnen und Träger mussten wegen nicht erreichter Eingliederungsquoten hohe Malus-Zahlungen leisten. In diesem Zusammenhang stellt sich auch die Frage, inwieweit kostenintensive Innovationen angesichts des Wettbewerbsdrucks möglich sind.

Gleichwohl sind die Agenturen vor allem interessiert an innovativen Integrationskonzepten für Arbeitslose mit Vermittlungshemmnissen. Hingegen haben die Trägerinnen und Träger in Anbetracht der Erfolgsprämie ein Interesse an leicht vermittelbaren Arbeitslosen. Von einigen Agenturen wurde kritisiert, dass die angebotenen Konzepte der Dritten zu wenige innovative Module enthalten. Hingegen sahen Dritte die eingereichten Konzepte bereits als Ergebnisse guter Praxis, die die Möglichkeiten verschiedener Regelinstrumente des SGB III mit zusätzlichen Modulen zu stimmigen Gesamtansätzen kombinierten. Zudem wurde auf den Kostendruck aufgrund der wettbewerblichen Vergabeverfahren verwiesen, der durch die zentralisierte Vergabe ab 2005 noch steigen dürfte.

Nach den bisherigen Erfahrungen beurteilen die Agenturen die Kosten von Eingliederungsmaßnahmen im Vergleich zu den Beauftragungen Dritter mit der gesamten Vermittlung unterschiedlich. Während einige ab 2005 aufgrund von Kostenvorteilen verstärkt auf Eingliederungsmaßnahmen zulasten von Beauftragungen Dritter mit der gesamten Vermittlung setzen, gehen andere genau umgekehrt vor.

Bei den Eingliederungsmaßnahmen handelt es sich um Gruppenmaßnahmen. Entsprechend werden die Teilnehmerinnen und Teilnehmer nicht laufend, sondern einmalig zu Beginn zugewiesen. Anders als vertraglich vereinbart, gestatten die Agenturen in Ausnahmefällen eine Auswahl durch die Träger/innen und Träger. Bei Abbruch

in den ersten vier Wochen können die Agenturen kostenneutral Ersatzpersonen benennen. Für Arbeitslose hat die Ablehnung einer Eingliederungsmaßnahme seit 2005 leistungrechtliche Konsequenzen.

Eine Gruppe von 408 repräsentativ befragten Arbeitslosen, die zwischen Oktober 2003 und Ende 2004 eine Eingliederungsmaßnahme begonnen hatten, war mit dieser Maßnahme im Frühjahr 2005 überwiegend (57 Prozent) eher oder sehr zufrieden.

Eine Standardisierung der Leistungen würde der Idee der Eingliederungsmaßnahmen entgegenstehen. Trotz der quantitativ geringen Bedeutung gab es aus der Praxis sowohl sehr positive als auch ausgesprochen negative Rückmeldungen. Betont wurde von den Agenturen beispielsweise die prinzipielle Möglichkeit für Innovationen und die hohe Planungssicherheit. Aus der Perspektive der Anbieterinnen und Anbieter fällt je nach Ausschreibungszuschnitt die Bewertung aufgrund der Risikoverteilung kritischer aus. Auch hier wurde (wie bei der Beauftragung Dritter mit der gesamten Vermittlung nach § 37 SGB III) deutlich, dass die Rollenverteilung zwischen Agentur und privaten Trägerinnen und Trägern noch nicht abschließend geklärt ist.

Wirkungen

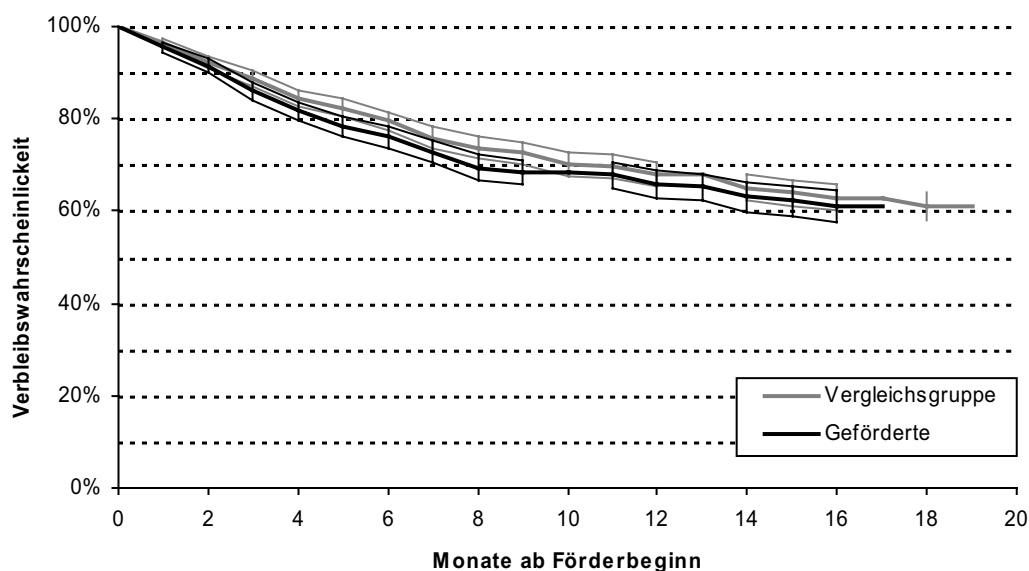
Quantitative Wirkungsanalysen geben erste Hinweise darauf, dass Arbeitslose, die zwischen Oktober 2003 und Ende 2004 eine solche Eingliederungsmaßnahme begannen, aufgrund dieser Eingliederungsmaßnahme früher als eine Vergleichsgruppe ihre Arbeitslosigkeit bzw. Eingliederungsmaßnahme durch eine Integration in den allgemeinen Arbeitsmarkt beendeten (vgl. Abbildung 21). Durch die Eingliederungsmaßnahmen dürfte sich die durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit um mindestens einen Monat verkürzen. Das Instrument verbessert offenbar die Eingliederungschancen der Teilnehmerinnen und Teilnehmer.

Bei Teilnehmern an einer Eingliederungsmaßnahme dürfte der durch die Maßnahmeteilnahme erzielte Integrationserfolg höher als bei Teilnehmerinnen sein.

Im Fall einer Integration unterscheidet sich deren Dauerhaftigkeit nicht zwischen vormals Arbeitslosen mit und ohne Eingliederungsmaßnahme; darauf weisen weitere quantitative Wirkungsanalysen hin.

Für die untersuchten Eingliederungsmaßnahmen wendete die Bundesagentur für Arbeit im Durchschnitt etwa 1 000 Euro je Teilnehmerin und Teilnehmer auf. Dem steht eine Verkürzung der durchschnittlichen Arbeitslosigkeitsdauer aufgrund einer früheren Integration in den allgemeinen Arbeitsmarkt von mindestens einem Monat gegenüber. Sofern mit der Verkürzung der Arbeitslosigkeit gleichzeitig eine Verkürzung des Leistungsbezugs einhergeht, dürften die Eingliederungsmaßnahmen im Durchschnitt gesamtfiskalisch erfolgreich sein.

Abbildung 21

Verbleib in Arbeitslosigkeit bzw. Eingliederungsmaßnahmen aufgrund mangelnder Arbeitsmarktintegration

Lesehilfe: Die beiden stärkeren Linien (jeweils in der Mitte der beiden „Bänder“) stellen die Wahrscheinlichkeiten (y-Achse) dar, bis zu einem bestimmten Zeitpunkt (x-Achse) aus dem Ausgangszustand Arbeitslosigkeit bzw. Eingliederungsmaßnahme noch nicht in Erwerbstätigkeit übergegangen zu sein. Diese sog. Verbleibswahrscheinlichkeit wird sowohl für Arbeitslose, die in eine Eingliederungsmaßnahme eintraten, als auch für eine Vergleichsgruppe von Arbeitslosen ausgewiesen. Wie bei jeder derartigen quantitativen Wirkungsanalyse gibt es Unschärfen. Die tatsächliche Wirkung liegt jedoch mit einer Wahrscheinlichkeit von 95 Prozent im (statistisch gesicherten) Bereich der senkrechten Linien um die beiden stärkeren Linien (Konfidenzbänder). Die Wirkung der Eingliederungsmaßnahmen kann aus dem Vergleich der beiden Konfidenzbänder abgelesen werden: Eine positive Wirkung der Eingliederungsmaßnahmen auf die Integration besteht, wenn das Konfidenzbänder der geförderten Arbeitslosen unter demjenigen der Vergleichsgruppe liegt. Vorliegend sind aus dem Unterschied der beiden stärkeren Linien lediglich erste, statistisch nicht gesicherte Hinweise auf positive Wirkungen der Eingliederungsmaßnahmen auf die Integration festzustellen.

Anmerkung: Quantitative Wirkungsanalysen zur Untersuchung der Frage, inwieweit Arbeitslose, die zwischen Oktober 2003 und Ende 2004 eine Eingliederungsmaßnahme begannen, aufgrund dieser Eingliederungsmaßnahme früher als eine Vergleichsgruppe von Arbeitslosen ihre Arbeitslosigkeit bzw. Eingliederungsmaßnahme durch eine Integration in Erwerbstätigkeit beendeten. Als Integration wird die Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen oder selbstständigen Tätigkeit (ohne PSA, ABM, Struktur Anpassungsmaßnahmen und Beschäftigung schaffende Infrastrukturmaßnahmen) einschließlich Ausbildung im Umfang von mindestens 15 Stunden wöchentlich aufgefasst. Dargestellt sind die Konfidenzbänder zum 95 Prozent-Niveau.

Quelle: Evaluationsbericht 2005 von Modul 1a, eigene Berechnungen.

Zwischenfazit

Die Eingliederungsmaßnahmen dürften eine große Heterogenität aufweisen, denn einerseits wird von den Agenturen der Maßnahmeninhalt nicht vorgegeben und andererseits berichten die Agenturen über sehr unterschiedliche Erfahrungen mit diesem Instrument. Dies lässt vermuten, dass sich hinter den im Durchschnitt erfolgreichen Eingliederungsmaßnahmen etliche überdurchschnittlich erfolgreiche, aber auch weniger oder gar nicht erfolgreiche Maßnahmen verbergen. Die Ursachen hierfür können insbesondere in der Teilnehmerstruktur, im Inhalt und in der Qualität der Maßnahmen und der regionalen Arbeitsmarktlage liegen. Inhalt und Qualität der Maßnahmen wiederum werden von der Kompetenz der Trägerinnen und Träger und deren Anreizstrukturen beeinflusst. Die Erkenntnisse hierüber sind noch unzureichend, es besteht daher dringender Bedarf an weiteren Untersuchungen.

Zumindest bis Ende 2004 haben Arbeitslose mit Vermittlungshemmnissen deutlich überdurchschnittlich

häufig an Eingliederungsmaßnahmen teilgenommen. Bei diesem Personenkreis wird die zu erwartende positive Maßnahmewirkung häufig erst nach dem Übertritt in Leistungen nach dem SGB II eintreten – die durchschnittliche verbleibende Dauer der Arbeitslosigkeit betrug bei den Geförderten, die zwischen Oktober 2003 und Ende 2004 eine Eingliederungsmaßnahme begannen, mehr als zwölf Monate. Nach der Logik der neuen Handlungsprogramme bewilligt die Bundesagentur für Arbeit künftig grundsätzlich jedoch nur noch Maßnahmen, bei denen die Wirkung (Integration oder anderer Abgangsgrund) mit hoher Wahrscheinlichkeit vor Übertritt in Leistungen nach dem SGB II eintritt (vgl. Abschnitte 2.5 und 2.7). Dies hat zur Folge, dass die offenbar gerade für schwer Vermittelbare auch gesamtfiskalisch erfolgreich eingesetzten Eingliederungsmaßnahmen für diesen Personenkreis auch weiterhin nur von untergeordneter Bedeutung sein werden (vgl. hierzu die Diskussion um die neue betriebswirtschaftliche Logik der Bundesagentur für Arbeit in Kapitel 2).

3.2.5 Personal-Service-Agenturen

Ab Anfang 2003 sollte in jedem Agenturbezirk mindestens eine Personal-Service-Agentur (PSA) gegründet werden. Die PSA stellen Arbeitslose befristet ein und verleihen sie vorrangig an andere Betriebe. Ziel ist eine Dauereinstellung in einem anderen Betrieb. In verleihefreien Zeiten sollen die PSA ihre Beschäftigten dabei unterstützen, eine Beschäftigung außerhalb der PSA zu finden, sich zu qualifizieren und weiterzubilden. Falls sich in einem Agenturbezirk kein/e private/r Anbieter/in für eine PSA findet oder sich an einer solchen beteiligen möchte, hat die jeweilige Agentur eine PSA zu gründen.

Die im Folgenden berichteten Untersuchungsergebnisse basieren auf dem Evaluationsbericht 2005 von Modul 1a (WZB/infas).

Förderstrukturen

Die Planung der Bundesagentur für Arbeit, bis Mai 2003 flächendeckend in jedem Agenturbezirk mindestens eine PSA einzurichten, wurde umgesetzt. Gleichwohl wurden die bereits für 2003 geplante Zahl von 50 000 PSA-Beschäftigten bislang nicht erreicht. Nach einem Höchststand von 33 000 im Februar 2004 gab es Ende 2004 nur noch 27 000 PSA-Beschäftigte. Im Verlauf des Jahres 2004 gab es 58 000 Zugänge. Dabei waren Frauen mit 30 Prozent gemessen an ihrem Anteil an den Arbeitslosen unterrepräsentiert; dies entspricht jedoch dem allgemeinen Muster von Zeitarbeit (vgl. auch Unterabschnitt 3.2.12). Zwei Drittel der PSA-Beschäftigten leben in Westdeutschland; dabei gab es eine große Streuung zwischen den einzelnen Agenturbezirken. Jugendliche unter 25 Jahren waren mit etwa 40 Prozent aller Zugänge in den Jahren 2003 und 2004 sehr deutlich überrepräsentiert.

Umsetzung

Zielgruppe der PSA sind kurzfristig nicht vermittelbare, aber abgesehen von individuellen Vermittlungshemmnissen beschäftigungsfähige und für Arbeitnehmerüberlassung grundsätzlich qualifizierte Arbeitslose.

2003 wurden die PSA mit einer Laufzeit von zunächst 24 Monaten von den einzelnen Agenturen an geeignete Anbieterinnen und Anbieter vergeben. Enthalten war eine Option für eine einmalige Verlängerung um 24 Monate, die verschiedene Agenturen bei erfolgreichen PSA nutzen wollten. Die Zentrale wies die Agenturen Ende 2004 jedoch an, von Verlängerungen über die Option abzusehen, weil 2005 durch die Regionalen Einkaufszentren neue Ausschreibungen mit veränderten Vertragsbedingungen erfolgen soll(t)en.

Die Zuweisung erfolgte zunächst jeweils für neun Monate. Die Verträge aus dem Jahr 2003 sahen eine degressiv gestaffelte monatliche Aufwandspauschale und eine degressiv gestaffelte Vermittlungsprämie vor. Die zweite Hälfte der Vermittlungsprämie wird erst nach sechsmonatigem Bestehen des Beschäftigungsverhältnisses gezahlt.

Nach der überwiegenden Ansicht von im Frühjahr 2005 befragten Führungskräften aus 161 Agenturen für Arbeit blieben die Verleihezeiten hinter den Erwartungen zurück. Dies deutet darauf hin, dass die PSA für die Betreiberinnen und Betreiber weniger lukrativ als erwartet sind. Umgekehrt sehen diese Führungskräfte die PSA im Vergleich zu anderen Integrationsinstrumenten als zu teuer an. Dementsprechend hat die Bundesagentur für Arbeit ab 2005 die Konditionen für PSA mit dem Ziel einer deutlichen Kostensenkung modifiziert, um der PSA eine Perspektive aus Sicht der Agentur zu geben.

Seit 2005 werden die Arbeitsverträge in der Regel auf mindestens sechs Monate befristet. Die Aufwandspauschale beträgt seither einheitlich 500 Euro monatlich für die ersten sechs Monate Beschäftigung in der PSA, die Vermittlungsprämie wird im Wettbewerb ermittelt, darf aber 3 500 Euro nicht überschreiten. Ersten Reaktionen der PSA-Betreiberinnen und -Betreiber zufolge bestehen Zweifel daran, ob die neuen Konditionen die richtigen Anreize setzen. Auch für erfolgreiche Trägerinnen und Träger könnte sich das PSA-Geschäft nicht mehr lohnen. Insbesondere für die gemeinnützig und zielgruppenorientiert arbeitenden Anbieterinnen und Anbieter gehen die neuen Konditionen mit einem erheblich gestiegenen Risiko einher, die entstehenden Kosten zu decken.

Zwischen Agenturen und Trägerinnen und Trägern besteht grundsätzlich ein Interessenkonflikt. Aufgrund der erfolgsabhängigen Vergütung haben die Trägerinnen und Träger ein Interesse daran, möglichst leicht vermittelbare Arbeitslose zu beschäftigen. Hingegen liegt den Agenturen daran, auch schwer vermittelbare Arbeitslose von den PSA beschäftigen zu lassen. Andererseits ist auch der Gesamterfolg im Interesse der Agenturen, denn sie werden unter anderem an diesem Erfolg gemessen. Eine ausgewogene Ausgestaltung des Zugangs in PSA hat daher strategische Bedeutung und unterscheidet sich dementsprechend zwischen den Agenturen. Die PSA-Trägerinnen und -Träger beklagen den hohen Aufwand, der mit dem für die Vermittlungsprämie erforderlichen schriftlichen Nachweis der Begründung eines Arbeitsverhältnisses verbunden ist. Überdies kommt es zu Auseinandersetzungen, ob der Übergang in ein Arbeitsverhältnis beim Entleiher tatsächlich auf Aktivitäten der PSA-Trägerinnen und -Träger zurückzuführen ist.

Zunächst war nach der Einführung von PSA vorgesehen, dass die Agenturen Teilnehmerinnen und Teilnehmer zuweisen, wobei die PSA-Trägerinnen und -Träger zugewiesene Teilnehmerinnen und Teilnehmer ablehnen konnten. Einige Agenturen wiesen bevorzugt Teilnehmerinnen und Teilnehmer zu, für die es bereits einen Entleihbetrieb gab, vielfach orientierten sich die Agenturen jedoch bei ihrer Zuweisung an den Integrationschancen der Arbeitslosen. Seit 2005 können die Agenturen bei den PSA-Ausschreibungen wählen, ob sie weiter an der Zuweisungsmöglichkeit festhalten wollen oder ob sie Bewerberpools mit einer vierfachen Anzahl der vorgesehenen Teilnehmerinnen und Teilnehmer einrichten, aus denen die PSA-Trägerinnen und -Träger Einstellungen vornehmen können. Dabei ist eine stellenorientierte Einstellungspraxis durch die PSA-Trägerinnen und -Träger ein Kündigungsgrund.

Es sind zwei Typen erfolgreicher PSA-Betreiberinnen und -Betreiber erkennbar: erstens solche, die bereits vorher Erfahrung in der integrationsorientierten Arbeitnehmerüberlassung gesammelt haben und damit sowohl mit den Besonderheiten der Zielgruppen vertraut sind als auch auf ein Kundennetzwerk zurückgreifen können, und zweitens Anbieterinnen und Anbieter der gewerblichen Zeitarbeit, die ihre gesamte Infrastruktur und ihr Know-how zur Umsetzung der PSA einbringen können. Einige PSA-Trägerinnen und -Träger dagegen scheinen ihre Aufgabe falsch eingeschätzt zu haben. So gab es sogar bundesweit bekannt gewordene Fälle von schlechter Leistung und missbräuchlicher Nutzung. Umsetzungsmängel werden auch von PSA-Beschäftigten bestätigt. Von 376 im März 2005 repräsentativ befragten Arbeitslosen, die zwischen April 2003 und Ende 2004 eine PSA-Beschäftigung aufgenommen hatten, waren mit dieser Beschäftigung 54 Prozent eher nicht oder überhaupt nicht zufrieden.

Wirkungen

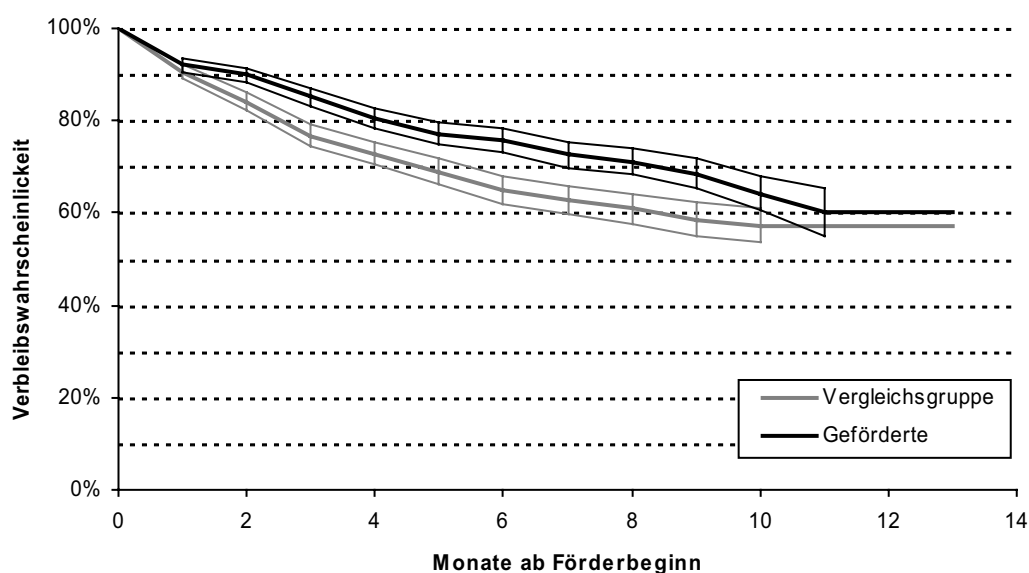
Quantitative Wirkungsanalysen ergaben, dass Arbeitslose, die in den Jahren 2003 und 2004 eine PSA-Beschäf-

tigung aufgenommen haben, aufgrund dieser Tätigkeit später als vergleichbare andere Arbeitslose ihre Arbeitslosigkeit bzw. PSA-Beschäftigung durch eine Integration in den allgemeinen Arbeitsmarkt beendeten (vgl. Abbildung 22). Die Eingliederungschancen der Teilnehmerinnen und Teilnehmer verschlechtern sich also. Nach separaten quantitativen Wirkungsanalysen gilt dies in besonderem Maße sowohl für Ostdeutschland als auch für teilnehmende Männer. Die ermittelten negativen Integrationswirkungen einer PSA-Beschäftigung beziehen sich auf die Zeit der Förderung; in dieser Zeit dürfte die Intensität der Bemühungen um einen regulären Arbeitsplatz eher gering sein (sog. Lock-In-Effekt). Führungskräfte aus 161 Agenturen für Arbeit gingen jedoch im Frühjahr 2005 überwiegend davon aus, dass die PSA bei besseren wirtschaftlichen Bedingungen erfolgreicher wären.

Es gibt keine empirischen Hinweise darauf, dass die Arbeitsmarktintegration von PSA-Beschäftigten stabiler ist als die einer Vergleichsgruppe. Für die untersuchten PSA-Beschäftigten 2004 wendete die Bundesagentur für Arbeit im Durchschnitt je Teilnehmerin/Teilnehmer etwa 1 050 Euro monatlich auf. Ab 2005 sollten die Kosten

Abbildung 22

Verbleib in Arbeitslosigkeit bzw. PSA-Beschäftigung aufgrund mangelnder Arbeitsmarktintegration



Lesehilfe: Die beiden stärkeren Linien (jeweils in der Mitte der beiden „Bänder“) stellen die Wahrscheinlichkeiten (y-Achse) dar, bis zu einem bestimmten Zeitpunkt (x-Achse) aus dem Ausgangszustand Arbeitslosigkeit bzw. PSA-Beschäftigung noch nicht in den allgemeinen Arbeitsmarkt übergegangen zu sein. Diese sog. Verbleibswahrscheinlichkeit wird sowohl für PSA-Geförderte als auch für eine Vergleichsgruppe von Arbeitslosen ausgewiesen. Wie bei jeder derartigen quantitativen Wirkungsanalyse gibt es Unschärfen. Die tatsächliche Wirkung liegt jedoch mit einer Wahrscheinlichkeit von 95 Prozent im (statistisch gesicherten) Bereich der senkrechten Linien um die beiden stärkeren Linien (Konfidenzbänder). Die Wirkung einer PSA-Beschäftigung kann aus dem Vergleich der beiden Kurven abgelesen werden: Eine (statistisch gesicherte) positive Wirkung einer PSA-Beschäftigung auf die Integration besteht, wenn das Konfidenzbänder der PSA-Geförderten unter demjenigen der Vergleichsgruppe liegt. Vorliegend ist es jedoch umgekehrt: Eine PSA-Beschäftigung hat eine (statistisch gesicherte) negative Wirkung auf die Integration.

Anmerkung: Quantitative Wirkungsanalysen zur Untersuchung der Frage, inwieweit Arbeitslose, die in den Jahren 2003 und 2004 eine PSA-Beschäftigung aufnahmen, aufgrund dieser PSA-Beschäftigung früher als eine Vergleichsgruppe von Arbeitslosen ihre Arbeitslosigkeit bzw. PSA-Beschäftigung durch eine Integration in den allgemeinen Arbeitsmarkt beendeten. Als Integration in den allgemeinen Arbeitsmarkt wird die Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen oder selbstständigen Tätigkeit (ohne PSA, ABM, Strukturanpassungsmaßnahmen und Beschäftigung schaffende Infrastrukturmaßnahmen) einschließlich Ausbildung im Umfang von mindestens 15 Stunden wöchentlich bis maximal 13 Monate nach dem Beginn der PSA-Beschäftigung aufgefasst. Dargestellt sind die Konfidenzbänder zum 95 Prozent-Niveau.

Quelle: Evaluationsbericht 2005 von Modul 1a, eigene Berechnungen.

jedoch sinken (vgl. oben). Es erscheint gleichwohl unrealistisch, die Zeit bis zu einer Arbeitsmarktintegration aufgrund einer PSA-Beschäftigung so deutlich zu verkürzen, dass PSA gesamtfiskalisch erfolgreich werden. Auch Führungskräfte aus 161 Agenturen für Arbeit stimmten im Frühjahr 2005 überwiegend der Aussage nicht zu, dass der Kostenaufwand für PSA gerechtfertigt sei, weil die Teilnehmerinnen und Teilnehmer ansonsten kaum eine Alternative für eine berufliche Integration hätten.

3.2.6 Förderung beruflicher Weiterbildung und Bildungsgutschein

Seit Anfang 2003 werden Arbeitslose nicht mehr Bildungsmaßnahmen zugewiesen, sondern jede/r Arbeitslose, der bzw. dem eine Weiterbildung bewilligt wurde, erhält einen Bildungsgutschein (§ 77 Abs. 3 SGB III). Im Rahmen der darauf bescheinigten Möglichkeiten (Bildungsziel, Dauer, regionale Eingrenzung) kann dann die Weiterbildungsmaßnahme frei gewählt werden. Die ausgewählten Trägerinnen und Träger müssen der Agentur für Arbeit diesen Bildungsgutschein vor Beginn der Maßnahme vorlegen.

Ebenfalls seit Anfang 2003 werden nur noch Weiterbildungsmaßnahmen mit einer prognostizierten Verbleibsquote¹² von mindestens 70 Prozent zugelassen. Grundlage für die Verbleibsprognose sind Verbleibsquoten vorangegangener Weiterbildungen, die regionale arbeitsmarktlche Entwicklung und der erwartete Arbeitsmarktbedarf. Für potenzielle Teilnehmerinnen und Teilnehmer muss außerdem eine im Beratungsgespräch mit der bzw. dem Vermittlerin/Vermittler erstellte individuelle Eingliederungsprognose ergeben, dass nach der Weiterbildung eine sehr hohe Wahrscheinlichkeit besteht, dass die Teilnehmerinnen und Teilnehmer einen adäquaten Arbeitsplatz finden.

Seit Anfang 2003 müssen Trägerinnen und Träger und Maßnahmen von Zertifizierungsagenturen (fachkundigen Stellen) geprüft und anerkannt werden (§§ 84 bis 87 SGB III). Durch eine Mitte 2004 in Kraft getretene Verordnung¹³ wurden die Verfahren für die Anerkennung von Zertifizierungsstellen als fachkundige Stelle durch die Bundesagentur für Arbeit und für die Zulassung von Trägerinnen und Trägern sowie Maßnahmen geregelt. Bei bis Ende 2005 beginnenden Maßnahmen nimmt die Bundesagentur für Arbeit die Aufgaben der fachkundigen Stellen weiterhin wahr, soweit noch keine entsprechende Zertifizierungsstelle eingerichtet wurde.

Die im Folgenden berichteten Untersuchungsergebnisse basieren auf dem Evaluationsbericht 2005 von Modul 1b (IZA/DIW/infas).

Förderstrukturen

Die Zahl der jährlich neu begonnen Weiterbildungsmaßnahmen ist von 520 000 im Jahr 2000 um gut 64 Prozent

auf nur noch 185 000 im Jahr 2004 zurückgegangen. Nicht ganz so dramatisch war der Rückgang beim jahresdurchschnittlichen Teilnehmerbestand. Er sank im gleichen Zeitraum um 46 Prozent auf 184 000. Von 2002 auf 2004 ist der Anteil Ostdeutscher am Teilnehmerbestand deutlich zurückgegangen, keine Veränderung gab es dagegen beim Anteil von Frauen am Teilnehmerbestand (vgl. Abbildung 23). Gemessen an ihrem Anteil am Arbeitslosenbestand sind Frauen in geförderten Weiterbildungsmaßnahmen deutlich überrepräsentiert. Leicht zugenommen haben die Anteile Jugendlicher unter 25 Jahren sowie die von Berufsrückkehrerinnen und Berufsrückkehrern; bei Älteren ab 55 Jahren ist dagegen ein Rückgang des Anteils am Teilnehmerbestand zu verzeichnen.

Mit der deutlichen Reduktion geförderter beruflicher Weiterbildungsmaßnahmen hatte sich bis 2004 auch die Maßnahmestruktur deutlich verändert (vgl. Abbildungen 24 und 25). Dies betrifft sowohl die Förderdauern als auch unterschiedliche Maßnahmetypen. Nach wie vor sind die eher kürzeren berufsbezogenen und berufsübergreifenden Weiterbildungen (Typ 1) und die längeren Gruppenmaßnahmen mit Abschluss in einem anerkannten Beruf (Typ 6) die beiden wichtigsten Maßnahmearten (vgl. Abbildung 24). Dabei war erstere vom allgemeinen Rückgang der Förderung beruflicher Weiterbildung stärker betroffen als die letztere. Damit korrespondiert ein Zuwachs an relativer Bedeutung längerer Maßnahmen, allerdings hat auch die relative Bedeutung kürzerer Maßnahmen zugenommen (vgl. Abbildung 25).

Im Bereich der geförderten beruflichen Weiterbildung weisen gerade im Jahr 2005 Eignungsfeststellungs- und Trainingsmaßnahmen besonders starke Zugänge an Teilnehmerinnen und Teilnehmern im Vergleich zu anderen Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung auf. Dies deutet auf einen Bedeutungsverlust längerer Weiterbildungsmaßnahmen hin. Dabei ist zu berücksichtigen, dass Veränderungen der Bewilligungspolitik bei längeren Maßnahmen in den Beständen erst später sichtbar werden als bei kürzeren Maßnahmen. Entsprechend könnte sich der Anteil längerer Maßnahmen im weiteren Verlauf der Untersuchungen verringern.

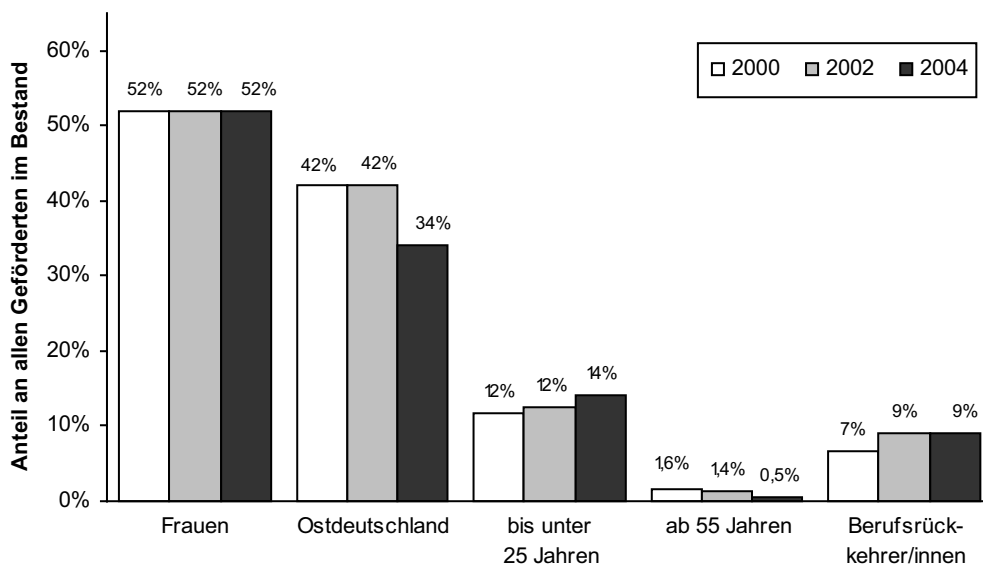
Umsetzung

Im Zuge der Reformen hat die geschäftspolitische Ausrichtung der Förderung beruflicher Weiterbildung in den Agenturen für Arbeit im Vergleich zur Situation vor 2003 einen deutlichen Wandel erfahren (vgl. Abbildung 26). Zugenommen hat nach Aussagen von Führungskräften in den Agenturen insbesondere die Bedeutung der mit den Regionaldirektionen vereinbarten Integrationsziele sowie die Beachtung von Effizienzgesichtspunkten und der erwarteten Arbeitsmarktwirkung der Förderung beruflicher Weiterbildung. Diesen Aspekten kommt 2005 auch die größte Bedeutung innerhalb der geschäftspolitischen Ausrichtung zu. An Bedeutung verloren haben dagegen insbesondere die Ausrichtung der Politik an besonders förderungsbedürftigen Personengruppen und an der lokalen Infrastruktur von Trägerinnen und Trägern sowie die Orientierung an Bedarfen von Arbeitnehmerkundinnen und -kunden.

¹² Prozentsatz der Absolventinnen und Absolventen, die innerhalb eines 6-Monatszeitraums im Anschluss an die Maßnahme ihre Arbeitslosigkeit beenden.

¹³ Anerkennungs- und Zulassungsverordnung – Weiterbildung (AZWV) vom 16. Juni 2004.

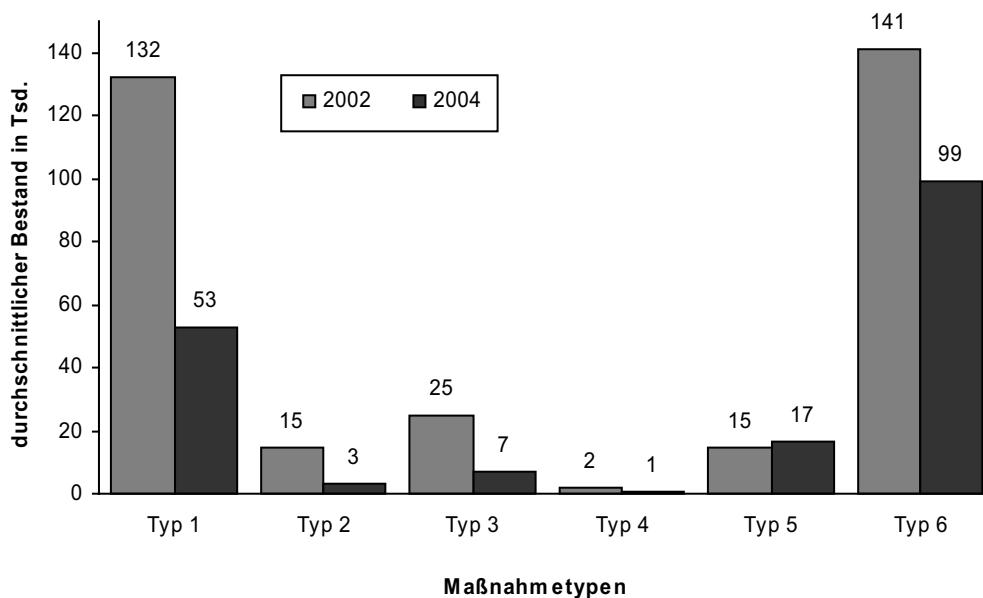
Abbildung 23

Teilnehmerstruktur bei der Förderung beruflicher Weiterbildung

Anmerkung: Grundlage sind Daten der Bundesagentur für Arbeit.

Quelle: Evaluationsbericht 2005 von Modul 1b, Bundesagentur für Arbeit.

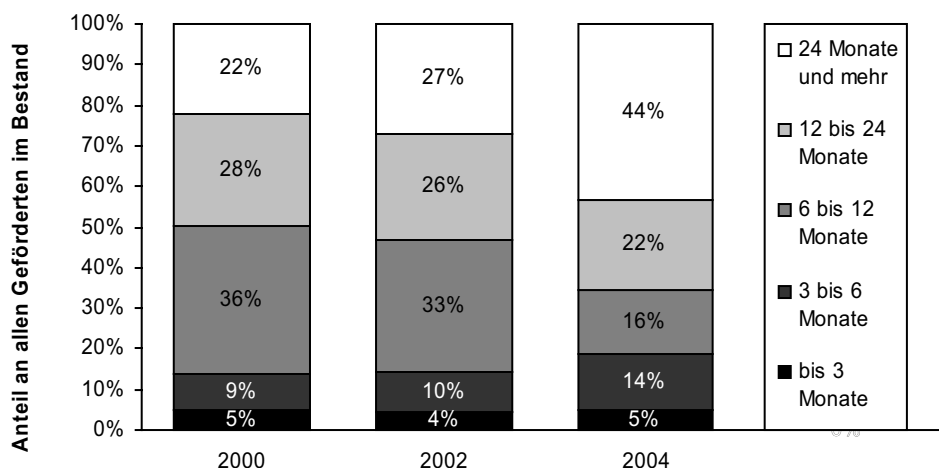
Abbildung 24

Teilnehmerbestand der Förderung beruflicher Weiterbildung nach Maßnahmetypen

Anmerkung: Auswertung von Prozessdaten der Bundesagentur für Arbeit. Typ 1: berufsbezogene und -übergreifende Weiterbildung; Typ 2: berufspraktische Weiterbildung; Typ 3: Übungseinrichtungen; Typ 4: sonstige Weiterbildung ohne beruflichen Abschluss; Typ 5: Einzelmaßnahme mit Abschluss in anerkanntem Beruf; Typ 6: Gruppenmaßnahme mit Abschluss in anerkanntem Beruf.

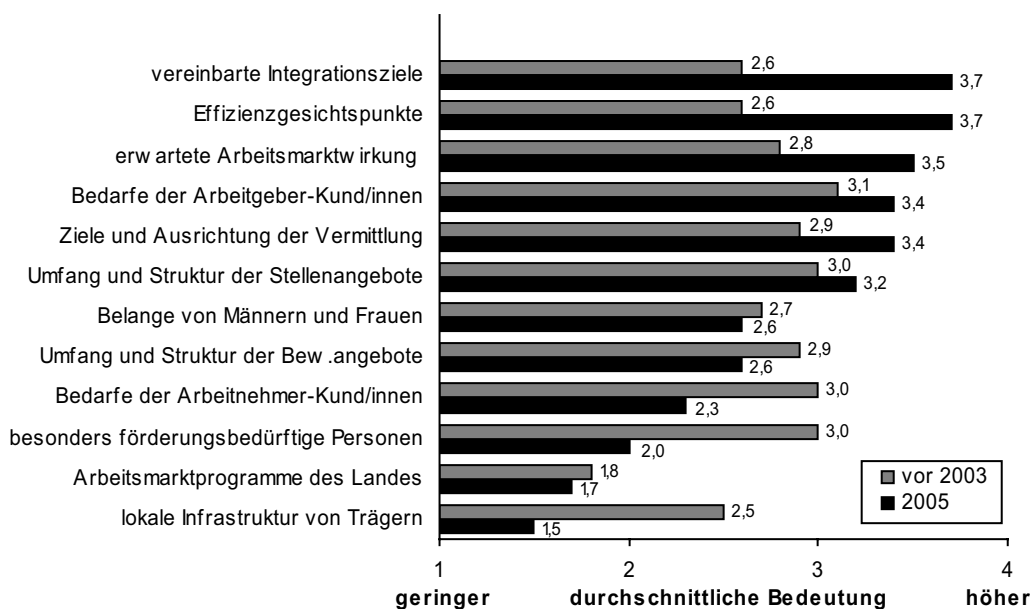
Quelle: Evaluationsbericht 2005 von Modul 1b.

Abbildung 25

Förderdauern bei der Förderung beruflicher Weiterbildung

Anmerkung: Auswertung von Prozessdaten der Bundesagentur für Arbeit. Dargestellt sind die bewilligten Förderdauern des Förderbestandes.
Quelle: Evaluationsbericht 2005 von Modul 1b.

Abbildung 26

Bedeutung verschiedener Aspekte für die geschäftspolitische Ausrichtung der Förderung beruflicher Weiterbildung

Anmerkung: Befragung von Führungskräften in 163 Agenturen für Arbeit im Frühjahr 2005. Die durchschnittliche Bedeutung wurde aus einer vierstufigen Ordinalskala von 1 (keine Bedeutung) bis 4 (sehr große Bedeutung) ermittelt.
Quelle: Evaluationsbericht 2005 von Modul 1b.

Führungskräfte berichten von durch die Reformen verursachten Sozialisations- und Informationsproblemen auf der Ebene der Vermittlerinnen und Vermittler. So erfordert die stärkere Orientierung an den Erfolgsaussichten von Maßnahmen und Teilnehmerinnen und Teilnehmern die Entwicklung von „Neinsagekompetenzen“ bei den Vermittlerinnen und Vermittlern. Die Anforderung einer stärkeren Orientierung an der einzelnen Kundin bzw. dem einzelnen Kunden habe darüber hinaus zu Informationsproblemen geführt, die in einem erhöhten Schulungsbedarf zum Ausdruck kommen. Von Seiten der Vermittlerinnen und Vermittler wird in diesem Zusammenhang beklagt, dass die durchgeführten Schulungen nicht immer hinreichend gewesen seien, um die neuen komplexen Aufgaben gut zu erfüllen.

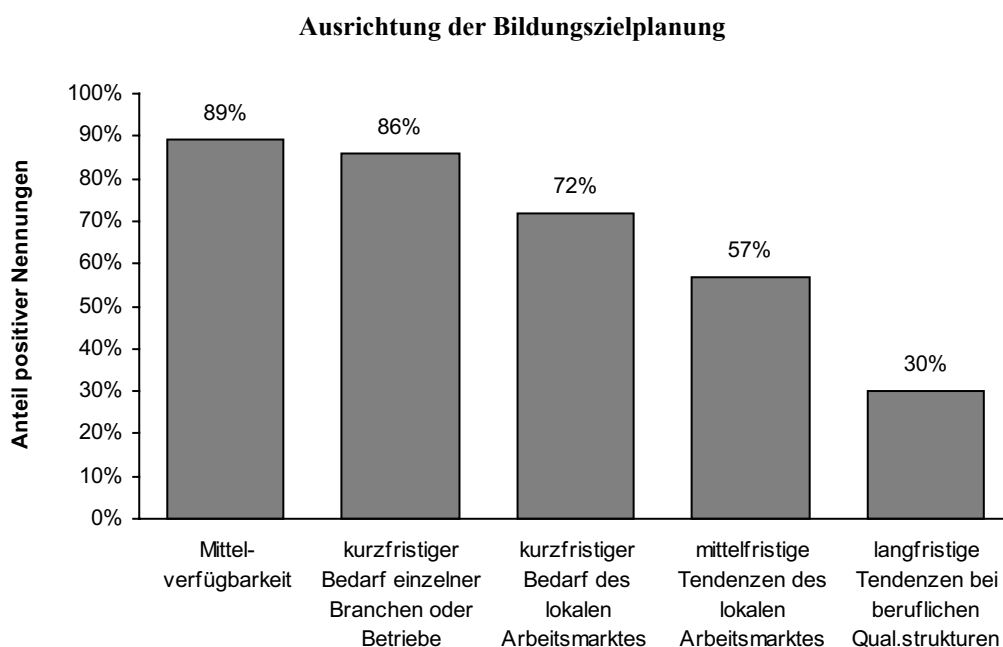
Als zentrales Steuerungselement bei der Förderung beruflicher Weiterbildung wird von den Führungskräften in den Agenturen die im Zuge des organisatorischen Umbaus der Bundesagentur für Arbeit eingeführte Bildungszielplanung gesehen. In der Bildungszielplanung dokumentiert die jeweilige Agentur, welches Angebot im Bereich der Förderung der beruflichen Weiterbildung aus arbeitsmarktpolitischer Sicht erforderlich ist und mit welchen Schwerpunkten (insbesondere die Anzahl der Bildungsgutscheine je Bildungsziel) sie ihr Mittelbudget umsetzen will. Die Bildungszielplanung hat vorläufigen Charakter und kann jederzeit entsprechend der aktuellen Haushaltslage angepasst werden. In der Realität sind notwendige Änderungen nach Aussagen aus den Agenturen jedoch schwer umzusetzen. Darüber hinaus bereitet die Erstellung verlässlicher Bedarfsprognosen insbesondere in Problemregionen mit einer sehr schlechten Arbeitsmarktlage offenbar Schwierigkeiten. Die Planungen werden von den Füh-

rungskräften teilweise auch als zu vage angesehen, eine zielorientierte Steuerung des „Bildungsmarktes“ könne damit nicht bewirkt werden. Bei der Erstellung ihrer Bildungszielplanung orientieren sich die Agenturen vor allem an der Mittelverfügbarkeit sowie kurzfristigen Bedarfen von einzelnen Branchen oder Betrieben bzw. des lokalen Arbeitsmarktes (vgl. Abbildung 27). Mittelfristige oder gar langfristige Tendenzen werden in der Planung dagegen deutlich seltener berücksichtigt.

Der Vorgabe einer prognostizierten Verbleibsquote von mindestens 70 Prozent bei der Zulassung von Maßnahmen kommt in den Agenturen für Arbeit ein hoher Stellenwert zu. Ihre Umsetzung gestaltet sich nach Aussagen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aus verschiedenen Gründen jedoch häufig schwierig. Die 70 Prozent-Verbleibsquote sei lediglich ein Hilfskonstrukt, zu dem hinreichende Maßgaben und exakte Datengrundlagen für die Umsetzung fehlten. Außerdem sei sie bei einer schlechten regionalen Marktlage nur schwer einzuhalten und ihre konsequente Umsetzung würde mittel- bis langfristig zu einer erheblichen Ausdünnung des Bildungsangebots führen.

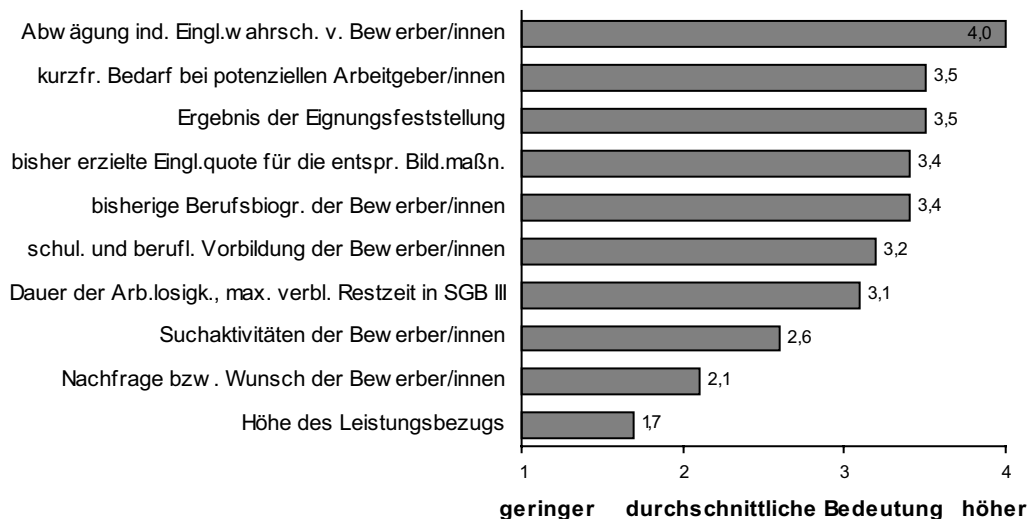
Bei der Entscheidung über die Ausgabe eines Bildungsgutscheins steht nach Angaben von Führungskräften die individuelle Eingliederungswahrscheinlichkeit der Bewerberinnen und Bewerber nach der Weiterbildung an erster Stelle (vgl. Abbildung 28). Weitere wichtige Entscheidungskriterien hinsichtlich der individuellen Voraussetzungen der Bewerberinnen und Bewerber sind das Ergebnis der Eignungsfeststellung und die bisherige Berufsbiographie. Daneben spielen jedoch auch der Bedarf potenzieller Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber sowie die bisher erzielte Eingliederungsquote der anvisierten Bildungsmaßnahme eine große Rolle.

Abbildung 27



Anmerkung: Befragung von Führungskräften in 163 Agenturen für Arbeit im Frühjahr 2005. Dargestellt ist der Anteil derjenigen, die auf einer vierstufigen Ordinalskala von 1 (überhaupt nicht stark) bis 4 (sehr stark) eine der beiden „besten“ Kategorien angegeben haben.
Quelle: Evaluationsbericht 2005 von Modul 1b.

Abbildung 28

Kriterien für die Ausgabe von Bildungsgutscheinen

Anmerkung: Befragung von Führungskräften in 163 Agenturen für Arbeit im Frühjahr 2005. Die durchschnittliche Bedeutung wurde aus einer vierstufigen Ordinalskala von 1 (gar nicht wichtig) bis 4 (sehr wichtig) ermittelt.

Quelle: Evaluationsbericht 2005 von Modul 1b.

Im Hinblick auf die individuellen Eingliederungsprognosen von Bewerberinnen und Bewerbern bemängeln die Vermittlerinnen und Vermittler, dass in einem – in der Regel – einzigen Profilinggespräch eine verantwortungsvolle Entscheidung kaum zu treffen sei. Außerdem führt nach ihrer Ansicht die Orientierung an den individuellen Eingliederungsprognosen zusammen mit der Vorgabe einer 70prozentigen Verbleibsquote der Maßnahmen zu einer Bestenauswahl (Creaming) unter den potenziellen Teilnehmerinnen und Teilnehmern. Diese wird noch verstärkt durch die mit der Einführung des Bildungsgutscheins verbundene neue Wahlfreiheit, da Akademikerinnen und Akademiker eher als andere mit der eigenständigen Auswahl von Maßnahmen sowie Trägerinnen und Trägern umgehen können. Allerdings machte sich dies bis Ende 2004 (noch) nicht in der Teilnehmerstruktur bemerkbar. Insgesamt schlechte Zugangsvoraussetzungen zu einer geförderten Weiterbildung haben schlechter qualifizierte, ältere, allein erziehende, behinderte oder wenig mobile Personen sowie Personen mit Sprachschwierigkeiten. Es gibt außerdem Hinweise, dass Langzeitarbeitslose hier besonders betroffen sind. Auf Unterschiede bezüglich Teilnehmerinnen und Teilnehmern wurde von den Agenturen kaum hingewiesen. Maßnahmeträgerinnen und Maßnahmeträger beobachten dagegen, dass es wegen der Rückführung von spezifischen Frauenprogrammen seit der Reform weniger Teilnehmerinnen gibt als zuvor.

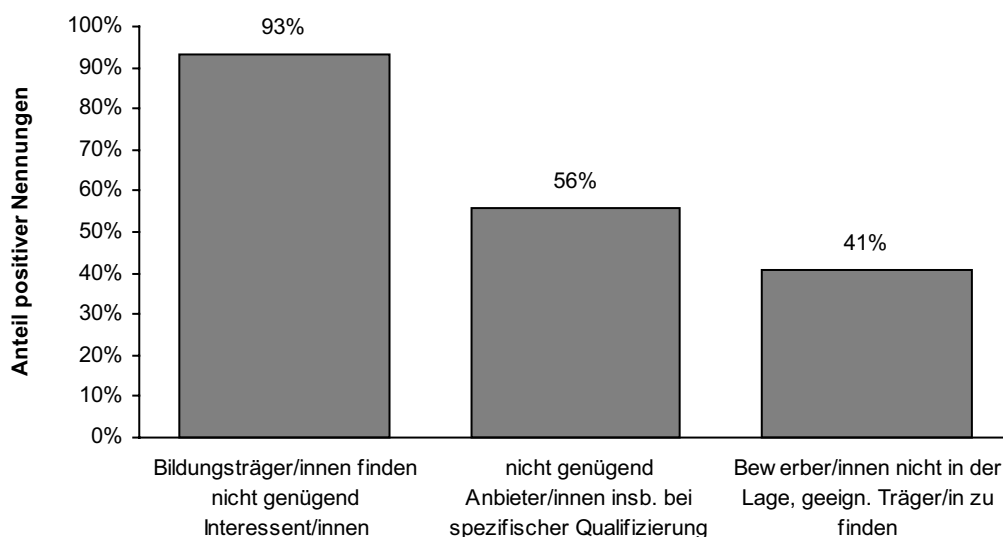
In zwei Fünfteln der Agenturen wurden von Führungskräften Probleme der Bewerberinnen und Bewerber bei der Suche nach einer bzw. einem passenden Bildungsträgerin und Bildungsträger als Grund für die Nichteinlösung von Bildungsgutscheinen angegeben (vgl. Abbildung 29). Von 93 Prozent der Agenturen und damit weitaus häufiger wurde allerdings genannt, dass Bildungsmaßnahmen nicht durchgeführt werden, weil es nicht genügend Bewerberinnen und Bewerber gab. Und auch die zu geringe Anzahl

von Anbieterinnen und Anbietern sehr spezifischer Qualifizierungen wird von den Agenturen häufiger (56 Prozent) als Grund für die Nichteinlösung genannt als Probleme von Bewerberinnen und Bewerbern bei der Trägersuche.

Von 124 im Januar 2005 befragten Inhaberinnen und Inhabern eines Bildungsgutscheins gaben 60 Prozent an, dass die Suche nach Bildungsträgerinnen und -trägern nicht schwierig gewesen sei. Unter den Frauen ist dieser Prozentsatz etwas höher als bei den Männern. Inhaberinnen und Inhaber von Bildungsgutscheinen, die diese nicht eingelöst haben, konnten nicht befragt werden. Hier waren die Adressen nicht mit vertretbarem Aufwand zu ermitteln. Daher liegen keine vergleichenden Aussagen über die Gründe für das Nichteinlösen vor. Somit ist dieses Ergebnis als nicht befriedigend zu bewerten. Generell könnte sich auch der Wegfall der Arbeitsberaterinnen und Arbeitsberater negativ auf die Steuerung von der Förderung beruflicher Weiterbildung (FbW) ausgewirkt haben.

Das Verhältnis zwischen den Agenturen und den Maßnahmeträgerinnen und -trägern hat sich im Zuge der Reformen grundlegend verändert. Die Kommunikationsbeziehungen sind einseitiger geworden. Die Agenturen veröffentlichen ihre Bildungszielplanung im Internet, Informationsveranstaltungen mit Bildungsträgerinnen und -trägern finden nicht mehr flächendeckend statt. Die Führungskräfte in den Agenturen sehen verbunden mit den Reformen einen Gewinn an Handlungsautonomie gegenüber den Trägerinnen und Trägern, da die Agenturen nun nicht mehr für die Zuweisung von Teilnehmerinnen und Teilnehmern in Weiterbildungsmaßnahmen zuständig sind. Andererseits kommen nun auch häufig Bildungsmaßnahmen nicht zustande, weil die Bildungsträgerinnen und Bildungsträger nicht genügend Teilnehmerinnen und Teilnehmer finden (vgl. Abbildung 29). Dies ist wiederum mit zusätzlichem Nachsteuerungsbedarf bei den Agenturen verbunden.

Abbildung 29

Gründe für das Nichteinlösen von Bildungsgutscheinen aus Sicht der Führungskräfte in den Agenturen

Anmerkung: Befragung von Führungskräften in 163 Agenturen für Arbeit im Frühjahr 2005. Dargestellt ist der Anteil derjenigen, die auf einer vierstufigen Ordinalskala von 1 (trifft gar nicht zu) bis 4 (trifft voll und ganz zu) eine der beiden „besten“ Kategorien angegeben haben.
Quelle: Evaluationsbericht 2005 von Modul 1b.

Von Seiten der Bildungsträgerinnen und Bildungsträger wird die Entwicklung ihrer Beziehungen zu den Agenturen sehr kritisch gesehen. Die Veröffentlichung der Bildungszielplanung im Internet stellt nach Auffassung der Trägerinnen und Träger keine hinreichende Informationsbasis dar. Diese Planung wird teilweise als undurchsichtig und zu wenig am Arbeitsmarkt orientiert bezeichnet. Insbesondere kleineren Bildungsträgerinnen und -trägern fällt es zudem schwer, auf Änderungen der Bildungszielplanung im laufenden Geschäftsjahr flexibel zu reagieren. Darüber hinaus besteht bei ihnen nun häufig unbefriedigter Informationsbedarf, die Agenturen sind für sie schlecht erreichbar und sie haben es ihrer Meinung nach nun mit weniger kompetenten Ansprechpartnerinnen und -partnern in den Agenturen zu tun. Bemängelt wird außerdem ihr fehlendes Mitspracherecht bei den Bildungskonzepten.

Die veränderten Kooperationsbeziehungen kommen auch in den Veränderungen bei der Durchführung der Qualitätssicherung durch die Agenturen zum Ausdruck (vgl. Abbildung 30). Deutlich seltener als vor den Reformen im Jahr 2003 finden Gespräche und Arbeitstreffen mit den Trägerinnen und Trägern sowie regelmäßige Kontrollen vor Ort statt. Zugenommen hat dagegen insbesondere die Bedeutung schriftlicher Zielvereinbarungen.

Die Trägerinnen und Träger bemängeln, dass die Qualitätsprüfungen der Agenturen sowohl vor als auch nach der Reform keinen Bezug zu den eigentlichen Fragen der Bildungsqualität hätten und sich zu stark an vielfach rein technischen Kriterien (z. B. an der technischen und räumlichen Ausstattung) orientierten.

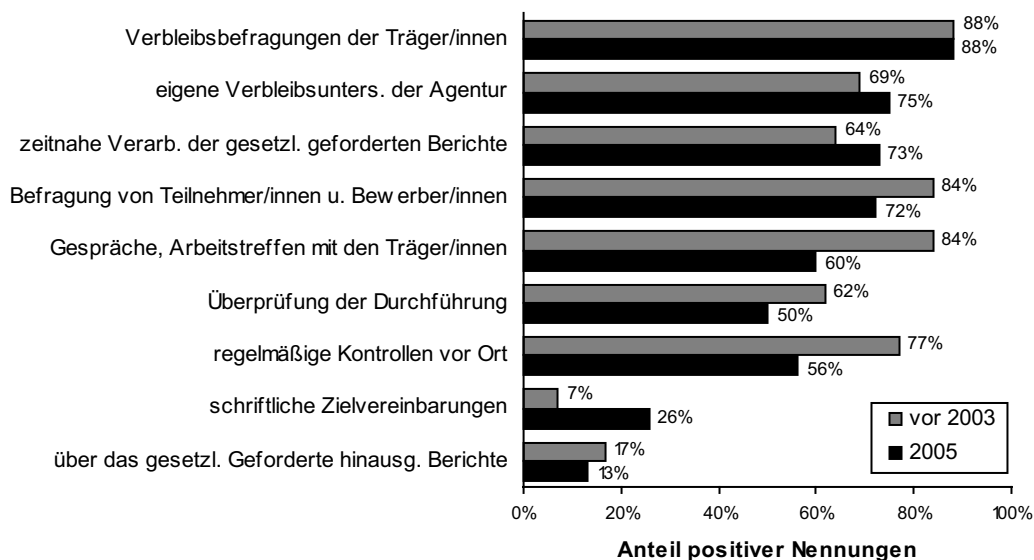
Im Gegensatz zu anderen Reformkomponenten konnte das neue Element der Qualitätssicherung in Form der Einrich-

tung von externen, für die Zulassung von Weiterbildungs-trägerinnen und -trägern sowie von Bildungsmaßnahmen zuständigen Zertifizierungsstellen bis zum Frühjahr 2005 in 98 Prozent von 163 befragten Agenturen noch nicht umgesetzt werden. Von den Agenturen sowie den Trägerinnen und Trägern werden die Zertifizierungsagenturen eher kritisch gesehen. Nach Auffassung der Agenturmitarbeiterinnen und -mitarbeiter können diese Stellen kaum unabhängig sein, weil potenzielle Kandidatinnen und Kandidaten selbst Anbieterinnen und Anbieter von Weiterbildungen seien. Wenn Agenturen weiterhin Qualitätssicherung betreiben wollten, würde außerdem durch die Trennung von Zertifizierung und Qualitätssicherung der Arbeitsaufwand für die Agenturen steigen. Die Trägerinnen und Träger erwarten durch die Zertifizierungsstellen einen neuen Kostendruck, der zu weiteren Qualitätsverlusten bei den Maßnahmen führen könnte.

In fast drei Fünfteln der 163 befragten Agenturen wird die Reform der Förderung beruflicher Weiterbildung von den Führungskräften positiv bewertet (vgl. Abbildung 31). Am besten unter den einzelnen Reformelementen fällt bei ihnen die Wertung für die prognostizierte Verbleibsquote bei der Zulassung von Maßnahmen aus, deutlich kritischer sehen sie die Qualitätssicherung durch eine externe sachkundige Stelle. Die befragten Trägerinnen und Träger stehen den Veränderungen dagegen insgesamt sehr kritisch gegenüber. Auch bei ihnen schneidet die Vorgabe einer Verbleibsquote zwar am besten ab, der Anteil der positiven Nennungen liegt jedoch nur bei 15 Prozent. Mit lediglich gut 10 Prozent positiver Bewertungen bildet die Steuerung der Förderung beruflicher Weiterbildung durch die Bildungszielplanung unter den einzelnen Reformelementen in den Bewertungen der Maßnahmeträgerinnen und -träger das Schlusslicht.

Abbildung 30

Elemente der Qualitätssicherung bei der Förderung beruflicher Weiterbildung durch die Agenturen für Arbeit

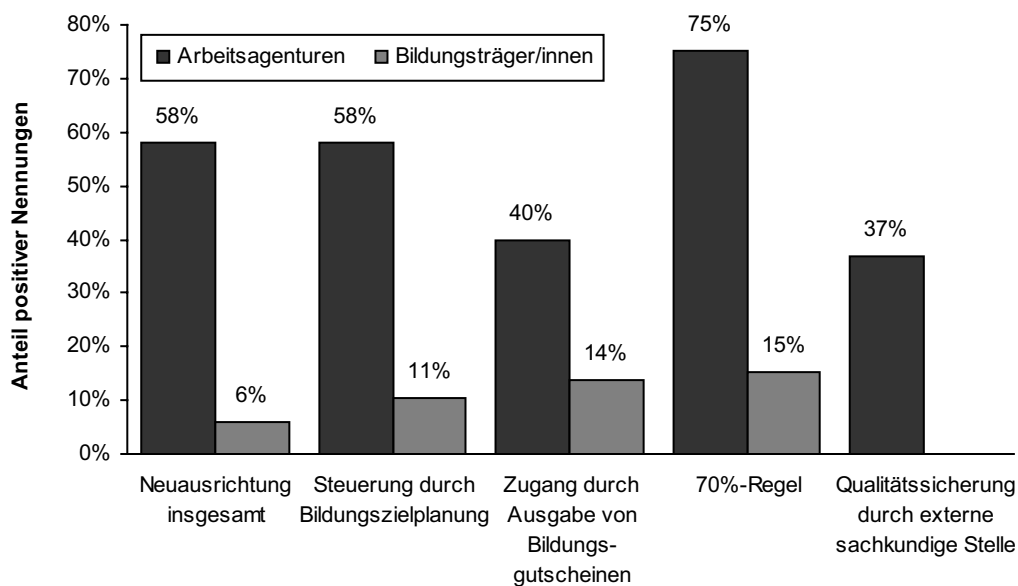


Anmerkung: Befragung von Führungskräften in 163 Agenturen für Arbeit im Frühjahr 2005. Anteil der positiven Nennungen der dichotomen Abfrage (2er-Skala).

Quelle: Evaluationsbericht 2005 von Modul 1b.

Abbildung 31

Bewertung der Neuausrichtung der Förderung beruflicher Weiterbildung durch Agenturen und Bildungsträgerinnen/Bildungsträger



Anmerkung: Befragung von Führungskräften in 163 Agenturen für Arbeit im Frühjahr 2005. Dargestellt ist der Anteil derjenigen, die auf einer fünfstufigen Ordinalskala von – 2 (negativ) bis + 2 (positiv) eine der beiden „besten“ Kategorien angegeben haben.

Quelle: Evaluationsbericht 2005 von Modul 1b.

Von den Arbeitsvermittlerinnen und -vermittlern wird in mehrerlei Hinsicht der mit den Reformen verbundene Wegfall der Arbeitsberaterinnen und -berater beklagt. Diese führe zu einem neuen komplexen Aufgabenprofil für die Vermittlerinnen und Vermittler, gleichzeitig sei damit der Verlust von für die Bildungszielplanung oder die Qualitätssicherung benötigtem Wissen verbunden.

Wirkungen

Im Zuge der Reformen hat sich die wirtschaftliche Lage der Bildungsträgerinnen und -träger eher verschlechtert. Von 409 befragten Bildungsträgerinnen und -trägern berichten 44 Prozent im Jahr 2004 von gesunkenen Umsätzen im Vergleich zum Jahr 2002; steigende Umsatzzahlen weisen dagegen lediglich 20 Prozent der Trägerinnen und Träger auf. Dabei waren in Ostdeutschland gut die Hälfte und in Westdeutschland zwei Fünftel der Trägerinnen und Träger von gesunkenen Umsatzzahlen betroffen. Zusätzlich ist der Umsatzanteil von geförderten Maßnahmen nach dem SGB III bei gut zwei Fünfteln der befragten Trägerinnen und Träger zurückgegangen; ostdeutsche Trägerinnen und Träger geben dies etwas häufiger an als westdeutsche (45 Prozent vs. 40 Prozent). Die Zahl der fest angestellten Lehrkräfte und Ausbilderinnen/Ausbilder ist bei 37 Prozent der Bildungsträgerinnen und -träger gesunken, von steigenden Zahlen berichten dagegen lediglich knapp 12 Prozent. Dies wird zumindest im Westen Deutschlands offenbar teilweise durch freie Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter und Honorarkräfte kompensiert. So sind zwar bei 29 Prozent der westdeutschen Trägerinnen und Träger auch in diesem Bereich sinkende Zahlen zu verzeichnen, bei immerhin 23 Prozent ist die Zahl der freien Mitarbeiterinnen/Mitarbeiter und Honorarkräfte allerdings gestiegen. In Ostdeutschland sind dagegen auch in diesem Bereich bei 43 Prozent der Trägerinnen und Träger sinkende und nur bei 11 Prozent steigende Mitarbeiterzahlen zu beobachten. Unter den Trägerinnen und Trägern, die nicht Teil einer Unternehmensgruppe sind, planen in Ostdeutschland ca. 12 Prozent in den nächsten zwei Jahren eine Fusion mit anderen Bildungsträgerinnen und -trägern, im Westen sind es knapp 6 Prozent.

In quantitativen Wirkungsanalysen wurde der Einfluss von geförderten Weiterbildungsmaßnahmen auf die Arbeitsmarkchancen der Geförderten untersucht. Dabei wurden jeweils Geförderte vor der Reform (Förderbeginn in den Jahren 2000 bis 2002) und nach der Reform (Förderbeginn zwischen Anfang 2003 bis Mitte 2004) betrachtet, um auch Aussagen zu den Reformwirkungen zu gewinnen.

Dabei wurde einerseits untersucht, inwieweit Geförderte während und nach Abschluss einer Maßnahme aufgrund der Maßnahmeteilnahme häufiger ungefordert sozialversicherungspflichtig beschäftigt sind als eine Vergleichsgruppe von Arbeitslosen (Beschäftigungschancen). In einer weiteren Analyse wurde untersucht, ob aufgrund einer Maßnahmeteilnahme der Übergang der Geförderten in eine ungeforderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung früher erfolgt als in der Vergleichsgruppe bzw. im Umkehrschluss, ob die arbeitslosen Vergleichspersonen länger in Arbeitslosigkeit verbleiben als die Gruppe der Teilnehmerinnen und Teilnehmer (Verbleibswahrscheinlichkeit). Während die Analyse der Beschäftigungschancen

Erwerbsstatus zu unterschiedlichen Zeitpunkten betrachtet, wird bei der Untersuchung der Verbleibswahrscheinlichkeit nur der Zeitraum bis zum ersten Abgang aus Arbeitslosigkeit in eine ungeforderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung berücksichtigt. Kommt es im weiteren Verlauf wieder zu einem Verlust des Arbeitsplatzes, so bleibt dies hier unberücksichtigt.

Da die Weiterbildungsangebote sehr unterschiedlich sind, wurden in den Untersuchungen die Maßnahmen nach den folgenden sechs Typen differenziert:

- Typ 1: berufsbezogene und -übergreifende Weiterbildung;
- Typ 2: berufspraktische Weiterbildung;
- Typ 3: Übungseinrichtungen;
- Typ 4: sonstige Weiterbildung ohne beruflichen Abschluss;
- Typ 5: Einzelmaßnahme mit Abschluss in anerkanntem Beruf;
- Typ 6: Gruppenmaßnahme mit Abschluss in anerkanntem Beruf.

Zunächst zeigen in den Abbildungen im Anhang 1 die schwarzen Linien die veränderten Beschäftigungschancen aufgrund der Weiterbildung für den Zeitraum vor den Reformen, die grauen Linien stellen die Ergebnisse für den Zeitraum nach den Reformen dar.

Bei allen Maßnahmetypen behindert die Teilnahme zunächst die Ausübung einer ungeforderten sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung, da die Vermittlungs- und die Eigensuchaktivität zum Erliegen kommen (sog. Lock-In-Effekt). Die Reform macht sich bei allen sechs Maßnahmetypen als Abschwächung des Lock-In-Effekts bemerkbar (graue Linien). Für eine Beurteilung des eigentlichen Maßnahmeeffekts nach der Reform reicht die vorhandene Beobachtungsdauer jedoch noch nicht aus.

In den Ergebnissen für den Zeitraum vor den Reformen (schwarze Linien) zeigt sich, dass insgesamt nur drei der sechs Maßnahmetypen auf längere Sicht als erfolgreich gelten können. Es handelt sich dabei um berufsbezogene und -übergreifende Weiterbildungen, berufspraktische Weiterbildungen und Weiterbildungen in Übungseinrichtungen (Typen 1, 2 und 3). Ausgeprägt ist die positive Wirkung bei den berufspraktischen Weiterbildungen (Typ 2), wo bereits etwa zwölf Monate nach Maßnahmebeginn die Beschäftigungschancen der Teilnehmerinnen und Teilnehmer besser sind als bei Nichtteilnahme. Die Größenordnung liegt bei etwa 5 Prozentpunkten in den berufsbezogenen und -übergreifenden bzw. den berufspraktischen Weiterbildungen (Typ 1 und 2), bei den Weiterbildungen in Übungseinrichtungen (Typ 3) noch etwas darunter. Die letztgenannten scheinen darüber hinaus nur vorübergehend eine positive Wirkung zu entfalten.

Ein Vergleich zwischen Teilnehmern und Teilnehmerinnen zeigt im Hinblick auf die berufspraktischen Weiterbildung (Typ 2) einen auffälligen Unterschied (vgl. Anhang 1). Während dieser Maßnahmetyp für Teilnehmer dauerhaft mit einer deutlichen Verbesserung der Beschäftigungschancen einhergeht, macht sich bei

Teilnehmerinnen nur vorübergehend ein positiver Effekt bemerkbar. Er tritt relativ kurz nach Ende der Maßnahme auf und hält für ungefähr ein knappes Jahr an. Danach verliert sich die positive Wirkung völlig. Darüber hinaus führt die berufsbezogene und -übergreifende Weiterbildung (Typ 1) bei den Teilnehmern zumindest zeitweise zu besseren Beschäftigungschancen als bei Nichtteilnahme, während dieser Effekt bei den Teilnehmerinnen völlig ausbleibt.

Ein auffälliges Resultat liefert die Differenzierung nach der Dauer der vorhergehenden Arbeitslosigkeit (vgl. Anhang 1). Tendenziell wirken die Maßnahmen umso schlechter, je früher sie einsetzen. Maßnahmen, die in den ersten sechs Monaten beginnen, haben mittelfristig keinerlei Verbesserung der Beschäftigungschancen zur Folge. Eine Ausnahme bildet bei Beginn ab dem vierten Monat allenfalls die Weiterbildung in Übungseinrichtungen (Typ 3). Erste Hinweise auf eine positive Wirkung gibt es generell für Maßnahmen, die erst zwischen sieben und zwölf Monaten nach Beginn der Arbeitslosigkeit starten. Insbesondere bei den Einzelmaßnahmen mit Abschluss (Typ 5) tritt nach Ablauf der Maßnahmephase eine Verbesserung der Beschäftigungschancen in der Größenordnung von etwa 10 Prozentpunkten auf.

Außerdem gibt es erste Hinweise darauf, dass geförderte Weiterbildungsmaßnahmen in Westdeutschland besser wirken als in Ostdeutschland (vgl. Anhang 1).

Betrachtet man die Ergebnisse einer weiteren quantitativen Wirkungsanalyse zur Verbleibswahrscheinlichkeit die sechs Maßnahmetypen insgesamt, zeigt sich ein eindeutiges Bild. Bereits vor der Reform führten nahezu alle Maßnahmen zu einer signifikanten Senkung der Verbleibswahrscheinlichkeit in Arbeitslosigkeit nach Ablauf der Maßnahme (vgl. Abbildungen 32 sowie Anhang 1). Eine Ausnahme bilden lediglich die längeren Gruppenmaßnahmen mit Abschluss (Typ 6), allerdings wohl eher wegen der nach 36 Monaten abgeschnittenen Beobachtungsdauer. Nach bisherigen Erfahrungen ist hier der Beobachtungszeitraum als nicht ausreichend anzusehen.

Deutlich zu erkennen ist für alle Typen der Lock-In-Effekt. Besonders lang ist er bei den Einzel- bzw. den Gruppenmaßnahmen mit Abschluss (Typen 5 und 6). Bei den Einzelmaßnahmen mit Abschluss (Typ 5) scheint es sich vorwiegend um Weiterbildungen mit einer Laufzeit von zwei Jahren gehandelt zu haben. Unmittelbar nach dem Ende der Maßnahmen erfolgt ein signifikanter Abfall der Verbleibswahrscheinlichkeit auf das Niveau der Nichtteilnehmerinnen und -teilnehmer. Im weiteren Verlauf sinkt die Verbleibswahrscheinlichkeit unter die der Nichtteilnehmerinnen und -teilnehmer.

Die Wirkungen auf die Verbleibswahrscheinlichkeit unterscheiden sich zwischen Teilnehmern und Teilnehmerinnen nicht besonders markant. Eine regionale Differenzierung liefert ebenfalls keine ausgeprägten Unterschiede. Bei einer Differenzierung nach der vorherigen Dauer der Arbeitslosigkeit fällt auf, dass die Maßnahmen tendenziell umso schlechter wirken, je später sie einsetzen (vgl. Anhang 1). Dies ist ein Widerspruch zum darge-

stellten Ergebnis bei der Beschäftigungswahrscheinlichkeit, welcher derzeit nicht interpretierbar ist.

Ein Vergleich der Ergebnisse der Verbleibsanalysen für den Zeitraum vor und nach der Neuregelung der geförderten Weiterbildung (vgl. Abbildung 32 bzw. Abbildung 33) zeigt deutlich, dass die Reformen den anfänglichen und nachteiligen Lock-In-Effekt verkürzen. Dies gilt in besonders ausgeprägter Form für die vormals eher als Langzeitmaßnahmen ausgelegten Einzel- bzw. Gruppenmaßnahmen mit Abschluss. Bei den Einzelmaßnahmen verkürzte sich der Lock-In-Effekt von etwa 24 Monaten auf weniger als 12 Monate.

Zusammenfassend bleibt festzuhalten, dass kürzere Maßnahmen zu einem früheren Abgang aus Arbeitslosigkeit aufgrund eines früheren Übergangs in eine ungeforderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung führen. Auch unabhängig von diesem unmittelbaren Übergang in den Arbeitsmarkt gibt es einen positiven Effekt dieser Maßnahmen auf die Chance einer ungeforderten sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung. Etwas längere Maßnahmen führen zwar ebenfalls zu einem früheren Abgang aus Arbeitslosigkeit in ungeforderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung, gleichzeitig wird jedoch die spätere Chance auf eine derartige Beschäftigung nicht beeinflusst. Dies deutet darauf hin, dass diese Maßnahmetypen nicht nachhaltig wirken. Jedoch wurden in den vorliegenden Analysen Wirkungen von FbW, die erst mehrere Jahre nach Maßnahmeende eintreten könnten, nicht untersucht. Ob und inwieweit die Reformen im Bereich der Förderung der beruflichen Weiterbildung zu einer Verbesserung der Ergebnisse führen, kann aufgrund des kurzen Beobachtungszeitraums noch nicht beantwortet werden. Durch die Reformen wurde der anfängliche und nachteilige Lock-In-Effekt von beruflicher Weiterbildung verkürzt. Überdies gibt es erste Hinweise darauf, dass die Reform der Förderung beruflicher Weiterbildung zu einem früheren Abgang der Geförderten aus Arbeitslosigkeit in sozialversicherungspflichtige Beschäftigungen führt.

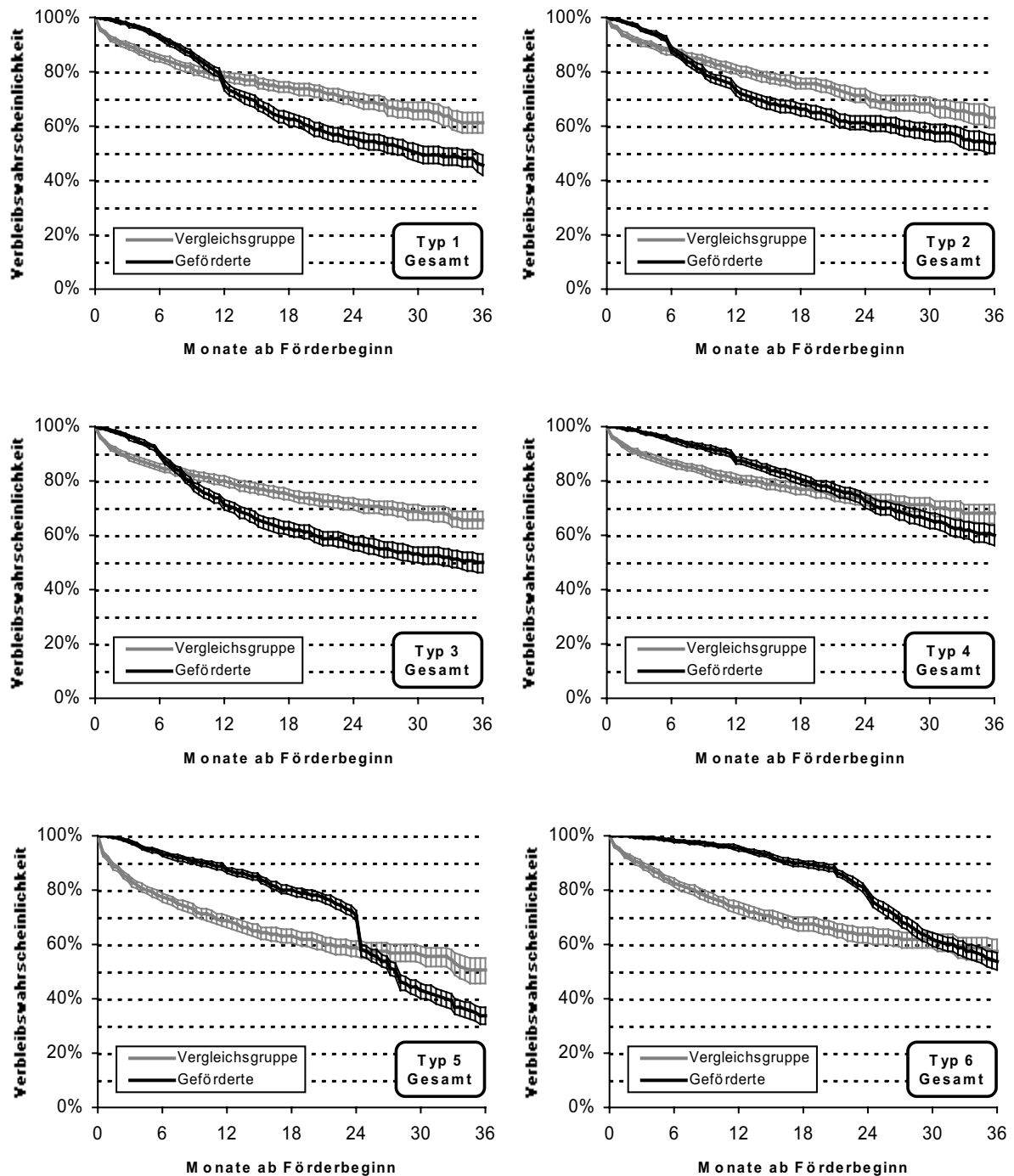
Um tragfähige Aussagen zur Nachhaltigkeit längerer Weiterbildungsmaßnahmen treffen zu können, wäre ein deutlich längerer Beobachtungszeitraum wünschenswert. Nach neueren Ergebnissen erhöhen längere Weiterbildungen in der langen Frist die Eingliederungswahrscheinlichkeit signifikant.

Auf Basis eines noch kurzen Zeithorizonts von 15 Monaten ab Maßnahmebeginn zeigt sich, dass durch die Verringerung der Maßnahmedauern und die damit einhergehende Verkürzung des Lock-In-Effekts die gesamtfiskalische Bilanz der Förderung beruflicher Weiterbildung verbessert wird.

Die Ergebnisse des Benchmarkings und der Makroanalyse geben Hinweise darauf, dass die Förderung beruflicher Weiterbildung anderen Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik überlegen ist. Beide Analysen deuten außerdem darauf hin, dass sich die Wirkungen der Förderung beruflicher Weiterbildung durch die eingeleiteten Reformen ab 2003 im Vergleich zu anderen Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik günstig entwickelt haben.

Abbildung 32

**Verbleib in Arbeitslosigkeit bzw. beruflicher Weiterbildung aufgrund mangelnder Integration
in ungeforderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung vor der Reform
der Weiterbildungsförderung**



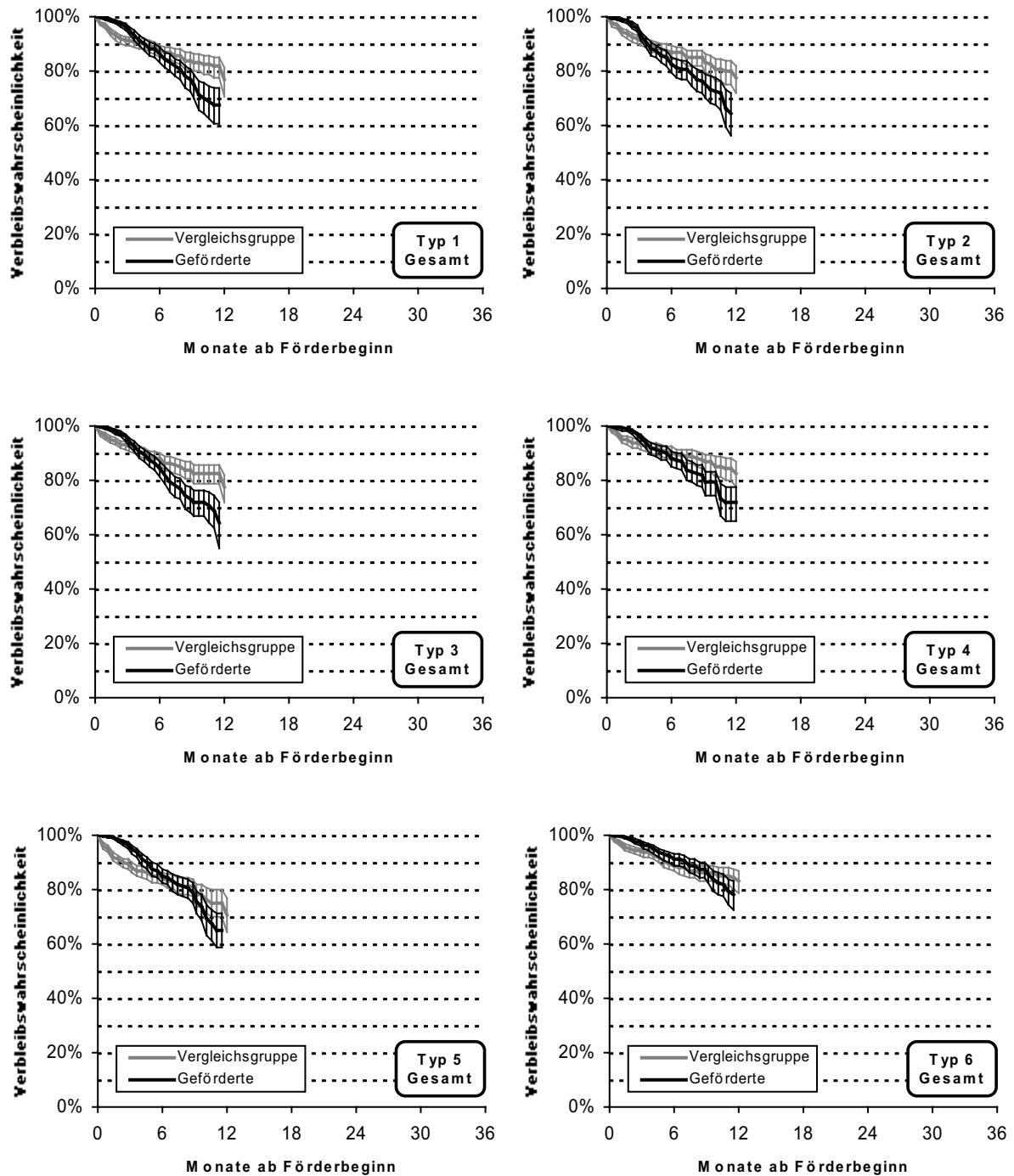
Lesehilfe: Die beiden stärkeren Linien (jeweils in der Mitte der beiden „Bänder“) stellen die Wahrscheinlichkeiten (y-Achse) dar, bis zu einem bestimmten Zeitpunkt (x-Achse) aus dem Ausgangszustand Arbeitslosigkeit (einschließlich Trainingsmaßnahmen) bzw. beruflicher Weiterbildung noch nicht in ungeforderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung übergegangen zu sein. Diese sog. Verbleibswahrscheinlichkeit wird sowohl für mit beruflicher Weiterbildung Geförderte als auch für eine Vergleichsgruppe von Arbeitslosen ausgewiesen. Wie bei jeder derartigen quantitativen Wirkungsanalyse gibt es Unschärfen. Die tatsächliche Wirkung liegt jedoch mit einer Wahrscheinlichkeit von 95 Prozent im (statistisch gesicherten) Bereich der senkrechten Linien um die beiden stärkeren Linien (Konfidenzbänder). Die Wirkung einer geförderten beruflichen Weiterbildung kann aus dem Vergleich der beiden Konfidenzbänder abgelesen werden: Eine (statistisch gesicherte) positive Wirkung einer solchen Weiterbildung auf die Aufnahme einer ungeforderten sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung besteht, wenn das Konfidenzbänder der mit beruflicher Weiterbildung Geförderten vollständig unter derjenigen der Vergleichsgruppe liegt. Dies ist jeweils nach dem Überlappungsbereich der beiden Konfidenzbänder nach dem anfänglichen und nachteiligen Lock-In-Effekt der Fall (nur bei den Maßnahmetypen 1, 2, 3 und 5). Überlappen sich die beiden Konfidenzbänder, so gibt es keine statistisch gesicherte Wirkung geförderter beruflicher Weiterbildung.

Anmerkung: Quantitative Wirkungsanalysen zur Untersuchung der Frage, inwieweit Arbeitslose, die in den Jahren 2000 bis 2002 mit einer geförderten beruflichen Weiterbildung begannen, aufgrund dieser Weiterbildung früher als eine Vergleichsgruppe von Arbeitslosen ihre Arbeitslosigkeit (einschließlich Trainingsmaßnahmen) bzw. berufliche Weiterbildung durch die Aufnahme einer ungeforderten sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung beendeten. Als (hier ausgeschlossene) Förderung gelten Lohnkostenzuschüsse (insbesondere Eingliederungszuschüsse), ABM, Strukturanpassungsmaßnahmen, Beschäftigung schaffende Infrastrukturmaßnahmen, die Freie Förderung (§ 10 SGB III), die Beauftragung von Trägern mit Eingliederungsmaßnahmen (§ 421i SGB III), die berufliche Weiterbildung in einem anderen Maßnahmetyp, die Existenzgründungsförderung durch die Ich-AG und das Überbrückungsgeld sowie vom Europäischen Sozialfonds (ESF) mitfinanzierte zusätzliche arbeitsmarktpolitische Maßnahmen im Bereich des Bundes (ESF-BA-Programm). Dargestellt sind die Konfidenzbänder zum 95 Prozent-Niveau.

Quelle: Evaluationsbericht 2005 von Modul 1b.

Abbildung 33

**Verbleib in Arbeitslosigkeit bzw. beruflicher Weiterbildung aufgrund mangelnder Integration
in ungeforderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung nach der Reform
der Weiterbildungsförderung**



Lesehilfe: Die beiden stärkeren Linien (jeweils in der Mitte der beiden „Bänder“) stellen die Wahrscheinlichkeiten (y-Achse) dar, bis zu einem bestimmten Zeitpunkt (x-Achse) aus dem Ausgangszustand Arbeitslosigkeit (einschließlich Trainingsmaßnahmen) bzw. beruflicher Weiterbildung noch nicht in ungeforderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung übergegangen zu sein. Diese sog. Verbleibswahrscheinlichkeit wird sowohl für mit beruflicher Weiterbildung Geförderte als auch für eine Vergleichsgruppe von Arbeitslosen ausgewiesen. Wie bei jeder derartigen quantitativen Wirkungsanalyse gibt es Unschärfen. Die tatsächliche Wirkung liegt jedoch mit einer Wahrscheinlichkeit von 95 Prozent im (statistisch gesicherten) Bereich der senkrechten Linien um die beiden stärkeren Linien (Konfidenzbänder). Die Wirkung einer geförderten beruflichen Weiterbildung kann aus dem Vergleich der beiden Konfidenzbänder abgelesen werden: Eine (statistisch gesicherte) positive Wirkung einer solchen Weiterbildung auf die Aufnahme einer ungeforderten sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung besteht, wenn das Konfidenzbänder der mit beruflicher Weiterbildung Geförderten vollständig unter derjenigen der Vergleichsgruppe liegt. Dies ist jeweils nach dem Überlappungsbereich der beiden Konfidenzbänder nach dem anfänglichen und nachteiligen Lock-In-Effekt der Fall (nur bei den Maßnahmetypen 1 bis 4). Überlappen sich die beiden Konfidenzbänder, so gibt es keine statistisch gesicherte Wirkung geförderter beruflicher Weiterbildung.

Anmerkung: Quantitative Wirkungsanalysen zur Untersuchung der Frage, inwieweit Arbeitslose, die zwischen Anfang 2003 und Mitte 2004 mit einer geförderten beruflichen Weiterbildung begannen, aufgrund dieser Weiterbildung früher als eine Vergleichsgruppe von Arbeitslosen ihre Arbeitslosigkeit (einschließlich Trainingsmaßnahmen) bzw. berufliche Weiterbildung durch die Aufnahme einer ungeforderten sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung beendeten. Als (hier ausgeschlossene) Förderung gelten Lohnkostenzuschüsse (insbesondere Eingliederungszuschüsse), ABM, Strukturanpassungsmaßnahmen, Beschäftigung schaffende Infrastrukturmaßnahmen, die Freie Förderung (§ 10 SGB III), die Beauftragung von Trägern mit Eingliederungsmaßnahmen (§ 421i SGB III), die berufliche Weiterbildung in einem anderen Maßnahmetyp, die Existenzgründungsförderung durch die ICH-AG und das Überbrückungsgeld sowie vom Europäischen Sozialfonds (ESF) mitfinanzierte zusätzliche arbeitsmarktpolitische Maßnahmen im Bereich des Bundes (ESF-BA-Programm). Dargestellt sind die Konfidenzbänder zum 95 Prozent-Niveau.

Quelle: Evaluationsbericht 2005 von Modul 1b.

3.2.7 ABM

Mit Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) fördert die Bundesagentur für Arbeit durch pauschalisierte Lohnkostenzuschüsse die befristete Einstellung von förderungsbedürftigen Arbeitslosen, sofern die Beschäftigung zusätzlich und im öffentlichen Interesse ist (§§ 260 bis 271 SGB III). Zwar kommen auch gewinnorientierte Unternehmen als Trägerinnen und Träger in Betracht, jedoch darf das Ergebnis der ABM nicht überwiegend erwirtschaftlichen Interessen dienen. Ab Januar 2004 wurden die Strukturanpassungsmaßnahmen (SAM) mit den ABM zusammengelegt. Gleichzeitig wurden die Förderkonditionen für ABM auf unterschiedliche Weise verändert. So muss beispielsweise seither mit ABM nicht mehr notwendigerweise die Eingliederungsaussicht, sondern die Beschäftigungsfähigkeit der zugewiesenen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer verbessert werden. Außerdem werden anstelle der früheren anteiligen Zuschüsse Festbeträge in Höhe von 900 Euro bis 1 300 Euro monatlich je nach erforderlicher Qualifikation für die Tätigkeit gezahlt.

Die im Folgenden berichteten Untersuchungsergebnisse basieren auf dem Evaluationsbericht 2005 von Modul 1c (SÖSTRA/IMU-Institut/PIW/COMPASS).

Förderstrukturen

Seit 1999 sind die ABM-Förderungen trotz steigender Arbeitslosigkeit stark rückläufig. Von 1999 bis 2004 halbierte sich die Zahl der neu begonnenen ABM-Beschäftigungsverhältnisse auf 153 000. Noch deutlicher war der Rückgang im Bestand: Von Anfang 1999 bis Ende 2004 sank er um fast 70 Prozent auf 80 000. Gleichzeitig war auch die durchschnittliche Förderdauer rückläufig. Agenturbezirke mit höherer Arbeitslosenquote haben erwartungsgemäß tendenziell auch eine höhere Relation von ABM-Beschäftigten zu Arbeitslosen. Entsprechend konzentrieren sich ABM mit etwa 75 Prozent auf Ostdeutschland. Der Frauenanteil sank in den letzten Jahren von etwa der Hälfte bis Ende 2004 auf etwa 40 Prozent. Der Anteil Jugendlicher unter 25 Jahren an den ABM-Eintrit-

ten stieg in den letzten Jahren deutlich, im Verlauf des Jahres 2004 betrug er 16 Prozent.

Zu den Zielgruppen der besonders förderungsbedürftigen Personen gehören insbesondere Langzeitarbeitslose, schwerbehinderte Menschen, Ältere mit Vermittlungshemmnissen, Berufsrückkehrerinnen und -rückkehrer und ab 2003 gering Qualifizierte. Der Anteil dieser vier bzw. fünf Personengruppen an den neuen ABM-Beschäftigten ging 2003 deutlich auf zwei Drittel zurück, stieg jedoch 2004 wieder auf 78 Prozent. Während dieser Verlauf in West- und Ostdeutschland ähnlich war, erhöhte sich der Anteil der vormals Arbeitslosen mit mehrfachen Vermittlungshemmnissen an den ABM-Eintritten ausschließlich in Ostdeutschland im Jahr 2004 gegenüber dem Vorjahr (von 22 Prozent auf 33 Prozent).

Umsetzung

Die arbeitsmarktpolitischen Akteurinnen und Akteure vor Ort (Agenturen für Arbeit, Länder, Kommunen und Trägerinnen/Träger) orientieren sich beim Einsatz von ABM eher an den weit gefassten Zielen der Arbeitsförderung (§ 1 SGB III) als an den enger formulierten instrumentenspezifischen Zielen von ABM (§§ 260 bis 271 SGB III). Es können fünf Zielbereiche identifiziert werden (vgl. Tabelle 6). Während Marktersatz und Zielgruppeninklusion den Umfang und die Struktur des Einsatzes von ABM vorgeben, beziehen sich die drei anderen Ziele auf Wirkungen.

Wie bereits ausgeführt, werden ABM vor allem in Agenturbezirken mit hoher Arbeitslosenquote eingesetzt; dies korrespondiert mit dem Ziel des Marktersatzes. Allerdings ist im Zeitverlauf seit 1999 trotz gestiegener Arbeitslosigkeit der Einsatz von ABM rückläufig. Die Zielgruppeninklusion (Einbeziehung besonders förderungsbedürftiger Personen) hingegen hat nach einem Einbruch 2003 im Jahr 2004 wieder zugenommen.

Durch die Festschreibung der Zahl der Teilnehmerinnen und Teilnehmer für Marktersatzmaßnahmen (ABM und Beschäftigung schaffende Infrastrukturmaßnahmen) in

Tabelle 6

**Fünf Zielbereiche der arbeitsmarktpolitischen Akteurinnen und Akteure
vor Ort für ABM**

Zielbereich	Inhalt
Marktersatz	unmittelbar Arbeitsmarkt entlastende Schaffung temporärer Beschäftigung und Einkommen
Zielgruppeninklusion	Einbeziehung besonders förderungsbedürftiger Personen in ABM
Strukturwirksamkeit	Erzielung lokal-, regional- und strukturpolitischer Wirkungen mittels öffentlich geförderter Beschäftigung
Beschäftigungsfähigkeit	Erhalt bzw. Wiedererlangung der Beschäftigungsfähigkeit der Teilnehmer/innen
Arbeitsmarktintegration	Integration der Teilnehmer/innen in ungeforderte Erwerbstätigkeit und Verbesserung der Eingliederungsfähigkeit

Quelle: Evaluationsbericht 2005 von Modul 1c.

den Zielvereinbarungen mit den Agenturen für das Jahr 2004 resultiert ein deutlich geringerer Gestaltungsspielraum für die örtlichen Akteurinnen und Akteure.

Der Zugang zu ABM wird inzwischen stärker durch die Agenturen selbst und weniger durch die Trägerinnen und Träger gesteuert. Daneben kommt auch der Initiative von Arbeitslosen nach wie vor Bedeutung zu.

Die Umsetzung von ABM ist nach Auffassung der arbeitsmarktpolitischen Akteurinnen und Akteure suboptimal organisiert. Wesentliche Ursache hierfür ist die getrennte Zuständigkeit in den Agenturen für die Bewilligung und Abwicklung von Maßnahmen insgesamt einerseits und der individuellen Zuweisungen andererseits.

Nach Ansicht der arbeitsmarktpolitischen Akteurinnen und Akteure ermöglicht eine vertrauensvolle Zusammenarbeit zwischen Arbeitsagenturen, Kommunen und Trägerinnen und Trägern, Synergien im Interesse aller Beteiligten zu erschließen. Qualifizierungsanteile und Praktika in ABM bewährten sich, wenn Flexibilität und Adaption der Angebote an den individuellen Bedürfnissen der Teilnehmerinnen und Teilnehmer möglich, eine Anbindung zum jeweiligen Qualifizierungsniveau des ersten Arbeitsmarktes gegeben sowie Praxisbezug bzw. Betriebsnähe gewährleistet seien. Ein wichtiger Erfolgsfaktor sei auch eine Trägerlandschaft, welche die bewilligten Maßnahmen effektiv und effizient umsetzen könnte.

Wirkungen

Die Strukturwirksamkeit von ABM lässt sich exemplarisch belegen. Verallgemeinerbare quantitative Ergebnisse liegen allerdings nicht vor. In verschiedenen Agenturbezirken wurden ABM einerseits gezielt zur Bewältigung kommunaler Aufgaben eingesetzt und andererseits mit ihnen eine nachhaltig wirkende Verbesserung der regionalen Infrastruktur geschaffen. Damit verbindet sich jedoch zugleich das Risiko der Verdrängung regulärer Arbeitskräfte. Insbesondere in Ostdeutschland wiesen

arbeitsmarktpolitische Akteurinnen und Akteure auf die Wohlstandsmehrung, die Stärkung regionaler Kaufkraft sowie den Beitrag zu sozialem Ausgleich und der Erhaltung des sozialen Friedens durch ABM hin.

Die Messung des seit 2004 in § 260 SGB III genannten Ziels der Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit durch ABM ist komplex. In der Evaluierung wurde die Beschäftigungsfähigkeit durch eine berufsfachliche, eine psychosoziale und eine gesundheitliche Dimension operationalisiert. Zu diesen drei Dimensionen wurden 2 363 ehemalige ABM-Beschäftigte befragt. In berufsfachlicher Hinsicht berichteten über zwei Drittel, dass sie neue Kenntnisse bzw. Fertigkeiten erworben hätten (vgl. Tabelle 7). Dies deutet darauf hin, dass sich die ABM in berufsfachlicher Hinsicht positiv auswirkt. Gleichzeitig gibt die Befragung Hinweise darauf, dass sich die psychosoziale und gesundheitliche Lage zwar während der ABM stabilisiert, danach jedoch destabilisiert und sogar unter das Ausgangsniveau fällt (vgl. Tabelle 8). Allerdings berichteten drei Viertel, dass die ABM ihnen Mut gemacht habe, mithin die psychosoziale Lage stabilisiert habe (vgl. Tabelle 7).

Nach Ansicht des größten Teils der arbeitsmarktpolitischen Akteurinnen und Akteure sind ABM kein geeignetes Instrument, um Arbeitslose in größerem Umfang in ungeforderte Erwerbstätigkeit integrieren zu können.

Quantitative Wirkungsanalysen geben erste Hinweise darauf, dass Arbeitslose, die in den Jahren 2000 bis 2003 eine ABM-Beschäftigung aufnahmen, aufgrund dieser Tätigkeit später als vergleichbare andere Arbeitslose ihre Arbeitslosigkeit bzw. ABM-Beschäftigung durch eine Integration in den allgemeinen Arbeitsmarkt beendeten (vgl. Abbildung 34 und Anhang 2). Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen verschlechtern also die Integrationschancen von Teilnehmerinnen und Teilnehmern. Dabei gibt es kaum relevante Unterschiede zwischen den Geschlechtern, allerdings sind tendenziell die langfristigen Wirkun-

Tabelle 7

Beeinflussung von Aspekten der Beschäftigungsfähigkeit durch eine ABM nach der Einschätzung der Beschäftigten in zehn Agenturbezirken

Dimension	Frage	Ja	Nein	teils/teils
berufsfachlich	Neue Kenntnisse erworben	40 %	28 %	32 %
berufsfachlich	Neue Fertigkeiten erworben	38 %	29 %	33 %
psychosozial	ABM hat Mut gemacht	44 %	22 %	34 %

Anmerkung: Befragung von 2 363 ehemaligen ABM-Beschäftigten in zehn Agenturbezirken in der ersten Hälfte des Jahres 2005, deren ABM nach den bis Ende 2003 geltenden Förderbedingungen begonnen hatte und zwischen Januar und September 2004 endete.

Quelle: Auswertung zum Evaluationsbericht 2005 von Modul 1c.

Tabelle 8

Einschätzung von Aspekten der Beschäftigungsfähigkeit vor, während und nach einer ABM durch die Beschäftigten in zehn Agenturbezirken

Dimension	Frage	vor der ABM	Während der ABM	nach der ABM
psychosozial	Häufig/sehr häufig zuversichtlich	56 %	73 %	37 %
psychosozial	Fühle mich aktiv	62 %	74 %	49 %
gesundheitlich	Fühle mich gesund	64 %	68 %	56 %

Anmerkung: Befragung von 2 363 ehemaligen ABM-Beschäftigten in zehn Agenturbezirken in der ersten Hälfte des Jahres 2005, deren ABM nach den bis Ende 2003 geltenden Förderbedingungen begonnen hatte und zwischen Januar und September 2004 endete.

Quelle: Auswertung zum Evaluationsbericht 2005 von Modul 1c.

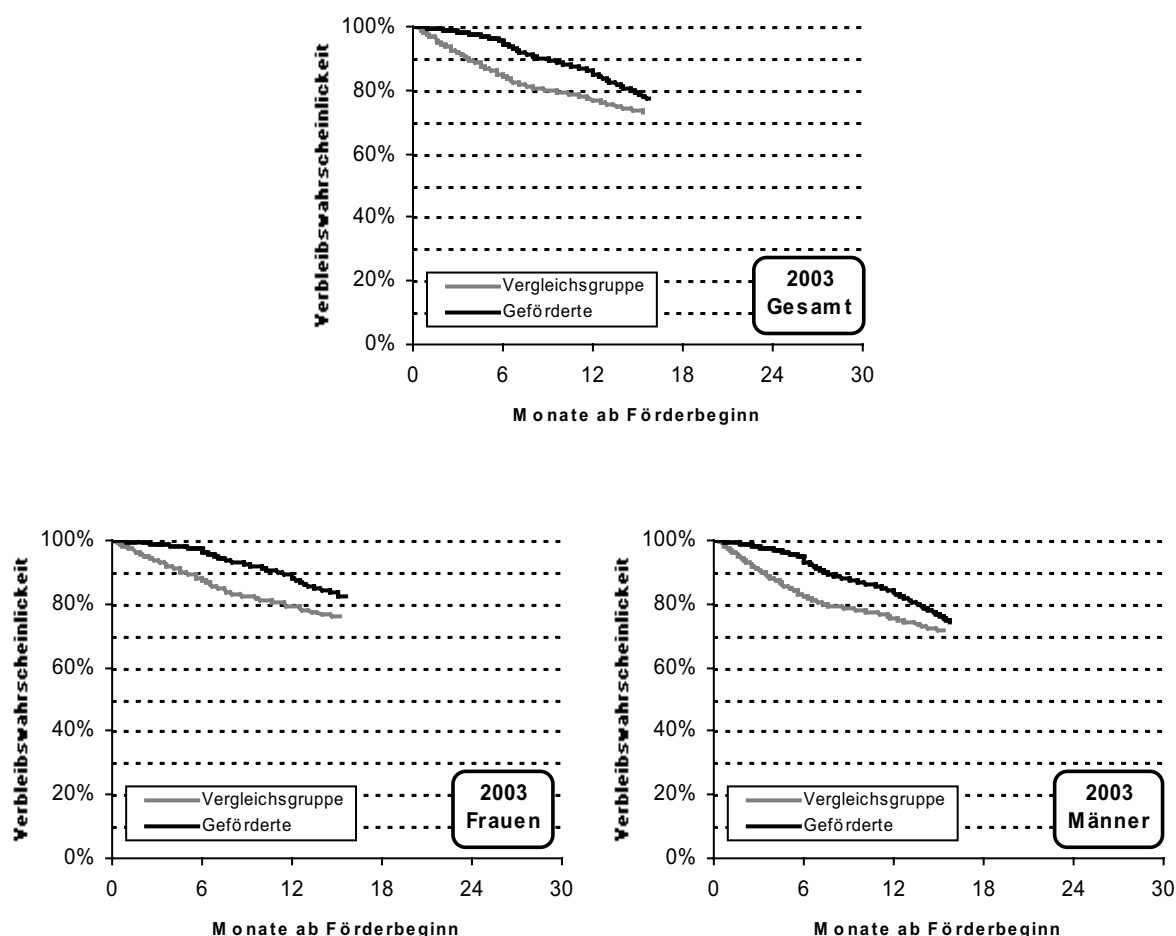
gen bei Teilnehmerinnen noch schlechter als bei Teilnehmern (vgl. Abbildung 34). Bei einer regionalen Differenzierung nach der Arbeitsmarktlage (sog. Strategietypen der Agenturbezirke) zeigten sich zuletzt kaum relevante Unterschiede. Die negativen Integrationswirkungen von ABM treten vor allem während der ersten Monate auf, denn während der ABM-Förderung dürfte die Intensität der Bemühungen um einen regulären Arbeitsplatz eher gering sein (sog. Lock-In-Effekt).

Da die negative Integrationswirkung von ABM während des Untersuchungszeitraums abgenommen hat, gibt es Anzeichen dafür, dass eine adäquate zielgruppenorientierte Steuerung den Einsatz von ABM in der Zukunft rechtfertigen könnte. Der Einsatz von ABM sollte folglich stark marktbenachteiligten Arbeitslosen ohne absehbare Integrationsaussichten vorbehalten bleiben. Die in letzter Zeit beobachtete Zunahme der Zielgruppenscharfe könnte entscheidend dazu beitragen, diese Voraussetzung zu erfüllen. Die Nachhaltigkeit dieses Trends wird für den Bericht 2006, der dann auch stärker die Wirkungen der Hartz-Reformen berücksichtigen kann, mit aktuelleren Daten geprüft.

Auch die Ergebnisse der Makroanalysen geben erste Hinweise darauf, dass sich die Wirkungen von ABM im Vergleich zu anderen Maßnahmen durch die eingeleiteten Reformen ab 2003 günstiger entwickelt haben und dadurch seither sogar zu den erfolgreicherem Instrumenten gehören. Dies kann allerdings durch das Benchmarking nicht bestätigt werden; danach dürften sich die Wirkungen von ABM im Zeitablauf im Vergleich zu anderen Instrumenten sogar eher verschlechtert haben. Derzeit lassen sich diese widersprüchlichen Ergebnisse nur mit dem Verweis auf die jeweils unterschiedlichen Indikatorkonzepte beim Benchmarking und der Makroanalyse begründen. Relevante Fragen hinsichtlich der Wirkungen müssen hier – ebenso wie in Teilen der Mikroanalyse – noch offen bleiben. Für den Bericht 2006 ist auf mehr Eindeutigkeit zu hoffen.

Die Bundesagentur für Arbeit förderte ABM im Jahr 2004 je Teilnehmerin/Teilnehmer durchschnittlich nur noch mit etwa 1 200 Euro monatlich. Die Laufzeit von ABM ist jedoch üblicherweise lang. Es erscheint deshalb unwahrscheinlich, dass durch eine Verbesserung der Integrationserfolge ABM im Jahr 2004 gesamtfiskalisch erfolgreich geworden sind.

Abbildung 34

Verbleib in Arbeitslosigkeit bzw. ABM-Beschäftigung aufgrund mangelnder Arbeitsmarktintegration (2003)

Lesehilfe: Dargestellt ist die Wahrscheinlichkeit (y-Achse), bis zu einem bestimmten Zeitpunkt (x-Achse) aus dem Ausgangszustand Arbeitslosigkeit bzw. ABM-Beschäftigung noch nicht in ungeforderte Erwerbstätigkeit übergegangen zu sein. Diese sog. Verbleibswahrscheinlichkeit wird sowohl für ABM-Geförderte als auch für eine Vergleichsgruppe von Arbeitslosen ausgewiesen. Die Wirkung von ABM kann aus dem Vergleich der beiden Kurven abgelesen werden: Eine positive Wirkung von ABM auf die Integration besteht, wenn die Kurve der ABM-Geförderten unter derjenigen der Vergleichsgruppe liegt. Vorliegend ist es jedoch umgekehrt: ABM hat eine negative Wirkung auf die Integration.

Anmerkung: Quantitative Wirkungsanalysen zur Untersuchung der Frage, inwieweit Arbeitslose, die im Jahr 2003 eine ABM-Beschäftigung aufnehmen, aufgrund dieser Tätigkeit früher als eine Vergleichsgruppe von Arbeitslosen ihre Arbeitslosigkeit bzw. ABM-Beschäftigung durch eine Integration in ungeforderte Erwerbstätigkeit beenden. Als Integration wird dabei jeweils die Aufnahme einer abhängigen oder selbstständigen Tätigkeit (ohne ABM und traditionelle Struktur Anpassungsmaßnahmen) einschließlich Ausbildung aufgefasst.

Quelle: Ergänzende Auswertungen zum Evaluationsbericht 2005 von Modul 1c.

3.2.8 Eingliederungszuschüsse (Lohnkostenzuschüsse)

Eingliederungszuschüsse (§§ 217 bis 222, § 421f SGB III) sind zeitlich befristete Lohnkostenzuschüsse, die an Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber gezahlt werden können, die förderungsbedürftige Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer einstellen. Anfang 2004 wurden die Regelungen zu den Eingliederungszuschüssen neu gefasst. Ziel der Neufassung war u. a. eine stärkere Orientierung am konkreten Einzelfall. Alte und neue Regelungen sind in Tabelle 9 gegenübergestellt. Mit der Neufassung ist der Eingliederungszuschuss bei Einarbeitung entfallen. Dieser war für Berufsrückkehrerinnen und -rückkehrer eine Pflichtleistung. Einstellungen von Berufsrückkehrerinnen

und -rückkehrern können jedoch weiterhin durch den Eingliederungszuschuss bei Vermittlungshemmnissen gefördert werden. Darüber hinaus wurden die Regelungen des bis Ende 2003 gesondert bestehenden Eingliederungszuschusses für Ältere als Sonderregelung zum Eingliederungszuschuss bei Vermittlungshemmnissen und für schwerbehinderte und sonstige behinderte Menschen gefasst. Die Neufassung ging mit einer Herabsetzung der maximalen Förderdauern und -höhen für nicht behinderte Menschen einher. Für diese ist die Höchstförderung von 70 Prozent auf 50 Prozent des berücksichtigungsfähigen Arbeitsentgelts und von 24 auf 12 Monate bzw. für Ältere von 60 auf 36 Monate reduziert worden. Für behinderte Menschen blieben die Fördergrenzen unverändert.

Tabelle 9

Eingliederungszuschüsse bis 2003 und ab 2004

Kriterium	bis 2003: bei Einarbeitung	bis 2003: bei erschwelter Vermittlung; ab 2004: bei Vermittlungshemmnissen und für schwerbehinderte oder sonstige behinderte Menschen		für besonders betroffene schwerbehinderte Menschen
		bis 49 Jahre ^a	ab 50 Jahren ^a	
Max. Förderhöhe	bis 2003: 50% ^b	Behinderte: 70 % ^b ; Andere: bis 2003: 70 % ^b ab 2004: 50 % ^b		70 % ^b
Max. Förderdauer	bis 2003: 1 Jahr	Behinderte: 2 Jahre; Nicht Behinderte: bis 2003: 2 Jahre ab 2004: 1 Jahr	bis 2003: 5 Jahre ab 2004: 3 Jahre	3 Jahre ab 50 Jahren ^c : 5 Jahre ab 55 Jahren: 8 Jahre
Zuschussminderung	bis 2003: ab 7. Monat mind. 10 Prozentpunkte	ab 13. Fördermonat um mind. 10 Prozentpunkte	bis 2003: ab 25. Monat und dann alle 12 Monate um mind. 10 Prozentpunkte ab 2004: ab 13. Fördermonat um 10 Prozentpunkte	jeweils nach einem Jahr um mind. 10 Prozentpunkte; ab 50% 55 Jahren: erst ab 25. Fördermonat und nicht unter 30 % ^b

^a Bis 2003 waren die abweichenden Regelungen für 50- bis 54-Jährige befristet bis Ende 2006. Ab 2004 sind die abweichenden Regelungen für alle Älteren ab 50 Jahren befristet bis Ende 2009.

^b des berücksichtigungsfähigen Arbeitsentgelts.

^c Die zuvor bis Ende 2006 befristete Sonderregelung für besonders betroffene schwerbehinderte Menschen zwischen 50 und 54 Jahren wurde bis Ende 2009 verlängert.

Quelle: §§ 217 bis 224, § 421f SGB III a.F., §§ 217 bis 222, § 421f SGB III.

Eine anteilige Rückforderung von gezahlten Eingliederungszuschüssen ist möglich, wenn das Beschäftigungsverhältnis während des Förderzeitraums oder einer Nachbeschäftigungszeit durch die bzw. den Arbeitgeber/in beendet wird und kein wichtiger Grund für die Kündigung vorliegt. Die Nachbeschäftigungszeit entspricht der jeweiligen Förderdauer, maximal jedoch zwölf Monaten. Für ältere Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer entfällt die Pflicht zur Rückzahlung und zur Nachbeschäftigung.

Die im Folgenden berichteten Untersuchungsergebnisse basieren auf dem Evaluationsbericht 2005 von Modul 1d (ZEW/IAT/IAB).

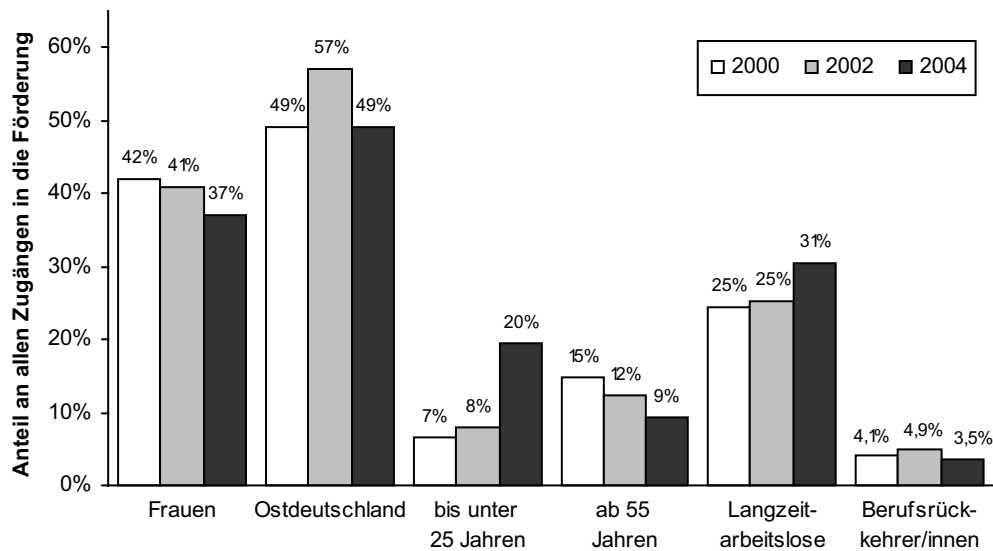
Förderstrukturen

Die Anzahl der neu aufgenommen Beschäftigungsverhältnisse, die durch einen Eingliederungszuschuss gefördert werden (ohne Eingliederungszuschuss für besonders betroffene schwerbehinderte Menschen), weist in den Jahren 2000 bis 2004 deutliche Schwankungen auf. Ausgehend von rund 160 000 in Förderung eingetretenen Per-

sonen im Jahr 2000 sank die Zahl der Neuzugänge im Jahr 2001 deutlich ab. Im Jahr 2002 folgte jedoch wieder ein starker Anstieg bis auf über 190 000 Förderzugänge. Bis zum Jahr 2004 ging die Zahl der Förderzugänge wieder auf das Niveau von 2000 zurück. Dabei hat es teilweise deutliche Verschiebungen in der Struktur der Förderzugänge gegeben (vgl. Abbildung 35). Frauen und Langzeitarbeitslose waren jeweils leicht unterrepräsentiert. Deutlich überrepräsentiert waren im Jahr 2004 dagegen Jugendliche unter 25 Jahren. Nach dem Wegfall des Eingliederungszuschusses für Einarbeitung, der für Berufsrückkehrerinnen/-rückkehrer eine Pflichtleistung war, fiel deren Anteil an den Neuzugängen von 4,9 Prozent im Jahr 2002 auf 3,5 Prozent im Jahr 2004.

Deutlich an Bedeutung verloren haben Förderungen mit langen Förderdauern (vgl. Abbildung 36). So wiesen in den Jahren 2000 und 2002 jeweils mehr als die Hälfte der neuen Förderungen bewilligte Dauern von einem Jahr und darüber auf. Im Jahr 2004 war dies dagegen nur noch bei 12 Prozent der Förderzugänge der Fall.

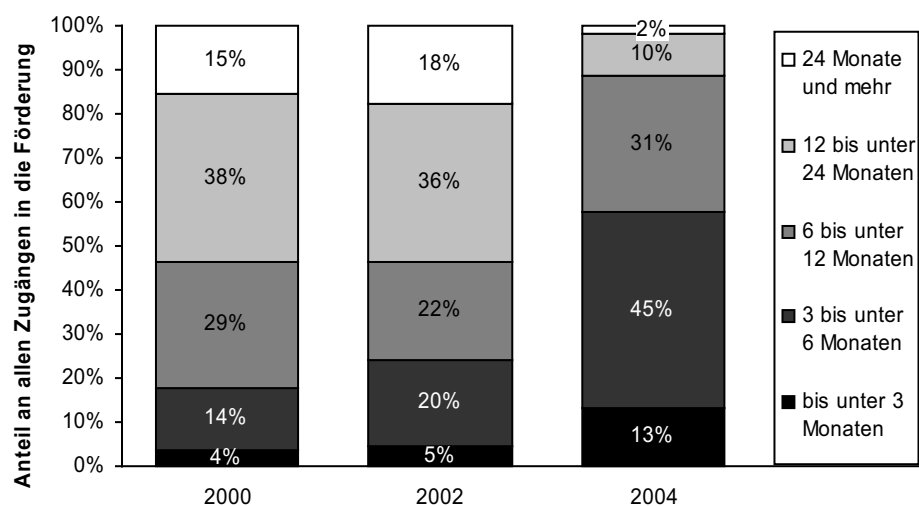
Abbildung 35

Förderzugänge in die Eingliederungszuschüsse

Anmerkung: Grundlage sind Daten der Bundesagentur für Arbeit; ohne Eingliederungszuschuss für besonders betroffene schwerbehinderte Menschen.

Quelle: Evaluationsbericht 2005 von Modul 1d, Bundesagentur für Arbeit.

Abbildung 36

Förderdauern bei Eingliederungszuschüssen

Anmerkung: Auswertung von Prozessdaten der Bundesagentur für Arbeit; ohne Eingliederungszuschuss für besonders betroffene schwerbehinderte Menschen. Dargestellt sind die bewilligten Förderdauern bei den Zugängen in Förderung.

Quelle: Evaluationsbericht 2005 von Modul 1d.

Umsetzung

Eingliederungszuschüsse zählen sowohl für die Führungskräfte als auch für die Vermittlerinnen und Vermittler in den Agenturen für Arbeit zu den wichtigsten arbeitsmarktpolitischen Instrumenten. Insgesamt wird die Vereinfachung der Eingliederungszuschüsse durch die Neufassung ab Anfang 2004 begrüßt. Sie hat jedoch den Umgang der Agenturen mit dem Instrument kaum beeinflusst. Die Führungskräfte in den Agenturen berichten zwar von einer Umorientierung in den letzten Jahren hin zu einer stärkeren Betrachtung von Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit bei Einsatz von Eingliederungszuschüssen. Dabei wird jedoch betont, dass die Neuausrichtung durch die Situation vor Ort entstanden ist und nicht durch die Neuregelung zum 1. Januar 2004. So haben immer häufigere Nachfragen der Betriebe nach einer Förderung mit Eingliederungszuschüssen in den Agenturen Zweifel an der Steuerungswirkung der Förderung aufkommen lassen, was zu einer stärkeren Überprüfung der Anträge führte. Zusätzlich fallen auch wegen einer schlechteren finanziellen Ausstattung der Agenturen die bewilligten Förderungen weniger großzügig aus als in der Vergangenheit teilweise üblich.

Die jährliche Planung zur Anzahl der mit Eingliederungszuschüssen geförderten Integrationen sowie der insgesamt für die Förderung vorgesehenen Mittel erfolgt in Planungsdialogen zwischen den Agenturen für Arbeit und der zuständigen Regionaldirektion.

Da Eingliederungszuschüsse Ermessensleistungen der Bundesagentur für Arbeit sind, liegt die Entscheidung über die Förderung bzw. über die Höhe und Dauer einer Förderung bei den zuständigen Vermittlerinnen und Vermittlern in den Agenturen. Lediglich für Berufsrückkehrerinnen und -rückkehrer war bis 2003 der Eingliederungszuschuss bei Einarbeitung eine Pflichtleistung. Bewilligte Förderdauern und -beträge sollen sich nach dem Umfang der Minderleistung der eingestellten Person und nach den jeweiligen Eingliederungserfordernissen richten.

Die Steuerung der Bewilligung von Eingliederungszuschüssen durch die Vermittlerinnen und Vermittler in den Agenturen erfolgt über ermessenslenkende Weisungen der Geschäftsführung, in denen Ergebnisse des Planungsdialogs umgesetzt werden. Diese werden bei entsprechendem Nachsteuerungsbedarf unterjährig geändert. Die Weisungen sind je nach Agentur sehr unterschiedlich ausgestaltet, im Allgemeinen liegen die darin genannten Förderdauern und -höhen jedoch deutlich unter den maximal möglichen.

In den ermessenslenkenden Weisungen und auch von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in den Agenturen werden häufig die in den alten Regelungen zu den Eingliederungszuschüssen bezeichneten Zielgruppen als Personen mit Vermittlungshemmnissen genannt (z. B. Ältere, Langzeitarbeitslose), aber auch weitere Vermittlungshemmnisse wie schlechte Deutschkenntnisse oder Dro-

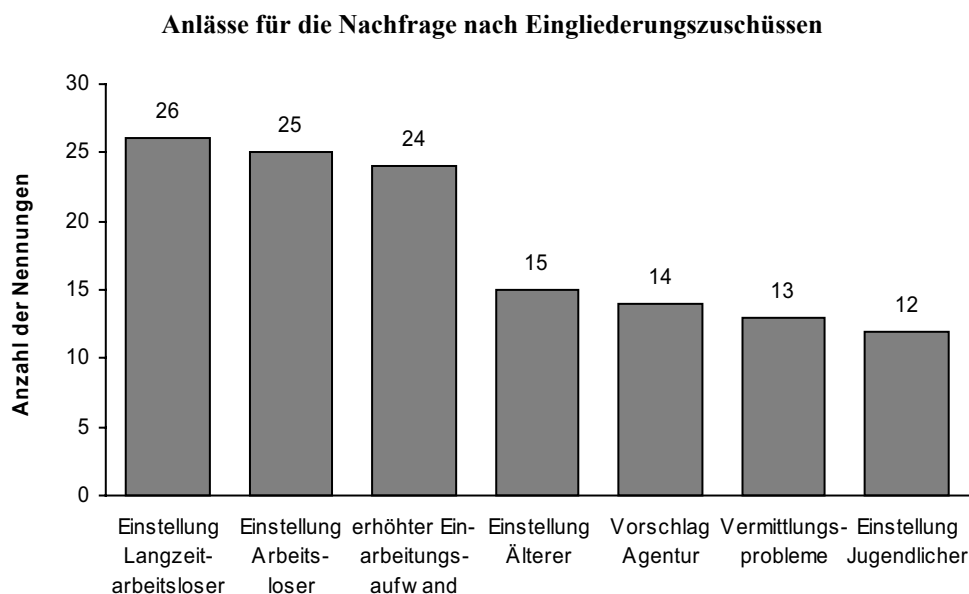
genabhängigkeit sind von Bedeutung. Eher seltener wird eine Berufsrückkehr als Vermittlungshemmnis angesehen. In den ermessenslenkenden Weisungen sehen die Vermittlerinnen und Vermittler eine Hilfestellung, die explizite Darstellung der Vermittlungshemmnisse wird vereinzelt wegen langjähriger Erfahrung jedoch als unnötig erachtet.

Nach Erfahrungen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Agenturen fragen Betriebe bei Einstellungen immer häufiger routinemäßig nach Eingliederungszuschüssen. So erfolgt auch in den weitaus meisten Fällen eine Entscheidung über die Förderung einer Einstellung als Reaktion der Vermittlerinnen und Vermittler auf eine Anfrage eines einstellungswilligen Betriebs. Nach Aussagen der Vermittlerinnen und Vermittler ist der Eingliederungszuschuss den Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern zwar im Prinzip vertraut, über genaue Kenntnisse der aktuellen Förderbedingungen verfügen sie jedoch nicht. Diese kommt in überzogenen Erwartungen der Betriebe zum Ausdruck, die z. B. von einer generellen Fördermöglichkeit bei Einstellungen von Arbeitslosen ausgehen oder die gesetzlichen Grenzen bei der Förderung als Standardwerte ansehen. Teilweise wird von den Betrieben bei der Anfrage auch bereits der meist unrealistisch hohe, „notwendige“ Förderumfang quantifiziert. Häufig kommen die Vermittlerinnen und Vermittler bei der Prüfung der Anfragen zu dem Schluss, dass eine Förderung nicht angemessen ist. Neigen die Vermittlerinnen und Vermittler dagegen zu einer Bewilligung des Antrags, wird dem Betrieb zunächst ein Angebot unterbreitet, das noch Spielraum für Verhandlungen lässt. Häufig akzeptieren die Betriebe gegebenenfalls nach meist kurzen Verhandlungen das Förderangebot der Agentur, auch wenn es unterhalb ihrer ursprünglichen Erwartungen liegt. Etwas anders ist die Situation beim Eingliederungszuschuss für besonders betroffene schwerbehinderte Menschen, bei dem die speziell für diesen Lohnkostenzuschuss zuständigen Vermittlerinnen und Vermittler eher auch initiativ auf die Betriebe zugehen und Bewerberinnen/Bewerber vorschlagen. Allerdings wird auch in diesen Fällen häufig von Verhandlungssituationen berichtet.

Nach Ansicht von Vermittlerinnen und Vermittlern in den Agenturen führen die Eingliederungszuschüsse nicht zu zusätzlichen oder vorgezogenen Neueinstellungen, haben aber Einfluss auf die Personalauswahl der Betriebe. Speziell beim Eingliederungszuschuss für besonders betroffene schwerbehinderte Menschen ist die Förderung bei einer Einstellungsentscheidung lediglich ein Einflussfaktor unter vielen. Nach Aussagen der zuständigen Vermittlerinnen und Vermittler spielen hier insbesondere persönliche und berufliche Erfahrungen der Personalverantwortlichen mit behinderten Menschen eine große Rolle.

Das Bild der Vermittlerinnen und Vermittler über den Kenntnisstand der Betriebe wird durch eine im Frühjahr 2005 durchgeführte Befragung von 34 Betrieben, die mittels Eingliederungszuschuss geförderte Einstellungen vorgenommen haben, bestätigt. Nicht einmal die Hälfte

Abbildung 37



Anmerkung: Befragung von 54 geförderten und nicht geförderten Betrieben im Frühjahr 2005. Dargestellt sind Ergebnisse zu 34 geförderten Betrieben (Mehrfachnennungen möglich).

Quelle: Evaluationsbericht 2005 von Modul 1d.

dieser Betriebe bezeichnet ihre Kenntnis des Instruments als gut oder sehr gut. Die Neuregelung zum 1. Januar 2004 wurde von den Betrieben meist gar nicht wahrgenommen. Als Anlass für eine Nachfrage nach Förderung mit Eingliederungszuschüssen wird von den Betrieben am häufigsten die geplante Einstellung von (Langzeit-)Arbeitslosen genannt (vgl. Abbildung 37). Das eigentliche Förderkriterium „Vermittlungsprobleme“ folgt erst als vorletzte von sieben möglichen Nennungen.

Die Entscheidung der Vermittlerinnen und Vermittler über die Förderung bzw. über deren Dauer und Höhe ist nicht allein von den Vermittlungshemmnissen und Eingliederungserfordernissen der Bewerberinnen und Bewerber, sondern auch von ihrer Einschätzung über den einstellenden Betrieb abhängig. So wird bei Betrieben, die als nicht fördermittelorientiert wahrgenommen werden und bei denen aufgrund guter Erfahrungen in der Vergangenheit eine dauerhafte Integration zu erwarten ist, der Ermessensspielraum eher großzügiger ausgelegt.

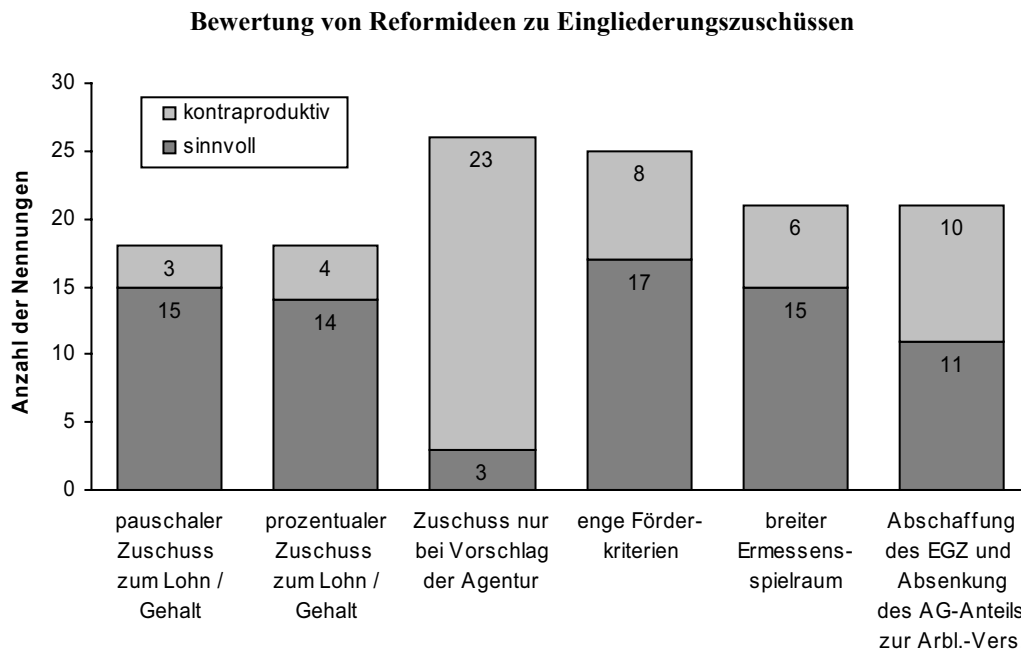
Rückforderungen von Leistungen durch die Agenturen wegen vorzeitiger Entlassungen erfolgen kaum, obwohl durchaus Verdachtsmomente bestehen. Gründe hierfür sind zum einen, dass willkürliche Entlassungen nur schwer nachzuweisen sind, zum anderen aber auch die Sorge vor Imageschäden für die Bundesagentur für Arbeit

infolge von gerichtlichen Auseinandersetzungen. Bei Verdacht auf Missbrauch in einem Betrieb werden in den Agenturen eher zukünftige Förderanfragen des Betriebes sehr viel genauer geprüft und restriktiver gehandhabt.

Die Bewertung von Reformideen zu Eingliederungszuschüssen durch geförderte Betriebe ergibt kein klares Votum für sinnvolle Verbesserungen (vgl. Abbildung 38). Allerdings stößt der Vorschlag, die Förderung nur auf Vorschlag der Agenturen zu gewähren, bei den Betrieben auf eindeutige Ablehnung.

Die Vermittlerinnen und Vermittler sehen eher keine Auswirkungen der Reform der Bundesagentur für Arbeit auf den Umgang mit Eingliederungszuschüssen. Von Seiten der Führungskräfte der Bundesagentur für Arbeit wird eine zunehmende Orientierung an Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit erwartet und damit einhergehend – entsprechend der Logik der neuen Handlungsprogramme der Bundesagentur für Arbeit (vgl. Abschnitt 2.7) – eine Beschränkung der Förderung mit Eingliederungszuschüssen auf Beratungskundinnen und -kunden. Darüber hinaus verbinden sie mit den geplanten Verbesserungen des Berichtswesens zu den Integrationswirkungen von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen die Erwartung einer verbesserten Steuerung des Einsatzes von Eingliederungszuschüssen.

Abbildung 38



Anmerkung: Befragung von 54 geförderten und nicht geförderten Betrieben im Frühjahr 2005. Dargestellt sind Ergebnisse zu 34 geförderten Betrieben. EGZ = Eingliederungszuschuss, AG = Arbeitgeber/innen.
Quelle: Evaluationsbericht 2005 von Modul 1d.

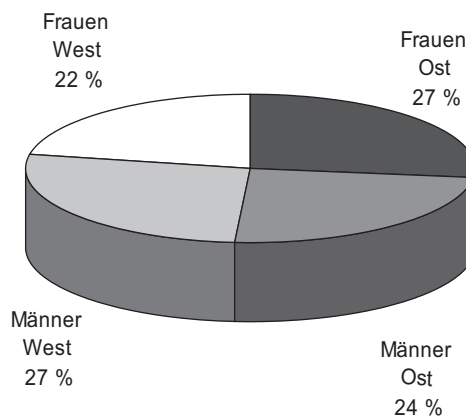
Wirkungen

In quantitativen Wirkungsanalysen wurde sowohl die Wirkung neuer potenzieller Fördermöglichkeiten auf die unmittelbare, ggf. geförderte Ausübung einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung (Wirkungen potenzieller Förderung) untersucht als auch die Chance, nach Auslaufen einer Förderung (einschließlich Nachbeschäftigungszeit) eine ungeforderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung auszuüben (Wirkungen tatsächlicher Förderung).

Ab 1. Januar 2002 konnten Arbeitslose ab 50 Jahren bereits in den ersten sechs Monaten der Arbeitslosigkeit einen Eingliederungszuschuss für Ältere erhalten. Dies bewirkte einen Anstieg der Beschäftigungschancen der dadurch grundsätzlich förderungsfähigen Arbeitslosen. Das zeigt sich zumindest beim Vergleich der Entwicklung der Beschäftigungschancen von 2000 auf 2002 von Arbeitslosen im Alter von 50 bis 52 Jahren mit derjenigen von Arbeitslosen im Alter von 48 und 49 Jahren sechs Monate nach Beginn der Arbeitslosigkeit. Bei der Personengruppe der 50- bis 52-Jährigen waren aufgrund der Regeländerung zusätzlich 2 Prozent sozialversicherungspflichtig beschäftigt. Es ist zu vermuten, dass ähnliche positive Wirkungen auch für ältere sowie für längerfristig Arbeitslose eintreten. Wie eine nach Geschlecht und West- und Ostdeutschland differenzierte Analyse ergab, kann der Beschäftigungseffekt nur für Frauen und Männer in Ostdeutschland als gesichert gelten (Beschäftigungseffekt von 3,4 Prozent bzw. 2,9 Prozent). Die Hälfte der zusätzlich sozialversicherungspflichtig Beschäftigten und damit überproportional viele entfallen auf Ostdeutschland (vgl. Abbildung 39).

Abbildung 39

Verteilung der geschätzten zusätzlichen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten aufgrund der Reform des Eingliederungszuschusses für Ältere



Anmerkung: Ergebnisse der quantitativen Wirkungsanalyse für grundsätzlich zusätzlich förderungsfähige Personen, die im Juni 2002 arbeitslos wurden.

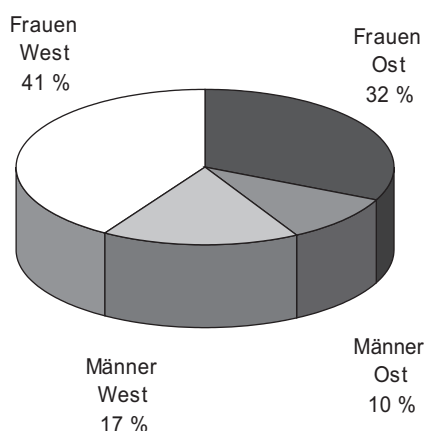
Quelle: Evaluationsbericht 2005 von Modul 1d.

Die durchschnittlichen Kosten pro geförderter Person lagen beim Eingliederungszuschuss für Ältere im Jahr 2003 bei 15 650 Euro. Um einen gesamtfiskalischen Vorteil zu erreichen, müsste demnach durch die Förderung mittels Eingliederungszuschüssen eine erhebliche Verkürzung der Arbeitslosigkeit erreicht werden. Dies erscheint eher unwahrscheinlich.

Zum 1. Oktober 2000 wurde der Eingliederungszuschuss für besonders betroffene schwerbehinderte Menschen eingeführt. Dadurch stiegen tendenziell die Beschäftigungschancen von besonders betroffenen schwerbehinderten Arbeitslosen. Dies ergibt sich aus einem Vergleich der Entwicklung der Beschäftigungschancen von 2000 auf 2002 des seither grundsätzlich förderungsfähigen Personenkreises mit jener von anderen behinderten Arbeitslosen. Von den grundsätzlich begünstigten Personen, die im Jahr 2001 arbeitslos wurden, kamen aufgrund der Reform bis Juli 2002 zusätzlich 0,5 Prozent in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung. Weitergehende Analysen zeigten, dass der Beschäftigungseffekt lediglich bei ostdeutschen Frauen mit 2,6 Prozent als gesichert gelten kann. Überproportional viele zusätzliche sozialversicherungspflichtig Beschäftigte entfallen auf die Gruppe der ostdeutschen Frauen (vgl. Abbildung 40).

Abbildung 40

Verteilung der geschätzten zusätzlich sozialversicherungspflichtig Beschäftigten durch den Eingliederungszuschuss für besonders betroffene schwerbehinderte Menschen



Anmerkung: Ergebnis der quantitativen Wirkungsanalyse für grundsätzlich zusätzlich förderungsfähige Personen, die im Jahr 2001 arbeitslos wurden.

Quelle: Evaluationsbericht 2005 von Modul 1d.

Die durchschnittlichen Kosten pro geförderter Person lagen beim Eingliederungszuschuss für besonders betroffene schwerbehinderte Menschen im Jahr 2003 bei 1 036 Euro monatlich.

Eine weitere Analyse befasst sich mit den Beschäftigungswirkungen einer tatsächlichen Förderung mit Eingliederungszuschüssen. Untersucht wird, inwieweit Geförderte im Anschluss an die Förderung und eine etwaige Nachbeschäftigungszeit häufiger ungefordert sozialversicherungspflichtig beschäftigt waren als eine Vergleichsgruppe von Arbeitslosen. Die Untersuchung erstreckt sich auf Eingliederungszuschüsse bei Einarbeitung, bei erswerter Vermittlung und für Ältere, die im 2. Quartal

2002 begonnen wurden,¹⁴ und differenziert nach der Förderdauer.¹⁵

Sobald die Förder- und Nachbeschäftigungszeiten ausgelaufen sind, wird für eine Vielzahl der untersuchten Varianten ein relativ hohes Ergebnis der Förderung ausgewiesen. Direkt nach Ablauf der Förderdauer bzw. der Nachbeschäftigungsfrist sind je nach Art des Eingliederungszuschusses, der Förderdauer und der Personengruppe 20 Prozent bis 50 Prozent mehr der Geförderten in einer ungeforderten sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung als in der Vergleichsgruppe. Dabei ist die geschätzte Wirkung für die gleiche Förderart und Förderdauer bei weiblichen Geförderten häufig größer als bei männlichen. Für einzelne Förderarten und Förderdauern zeichnen sich mit zunehmendem zeitlichem Abstand von der Förderung je nach Personengruppe teilweise deutliche Rückgänge in der geschätzten Förderwirkung ab.

Generell ist darauf hinzuweisen, dass bei diesem Instrument die Kontrollgruppenbildung mit dem methodisch nicht trivialen Problem umgehen muss, dass mit dem Förderbeginn zugleich die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit verbunden ist und somit die Zusammensetzung der Maßnahmegruppe hochselektiv sein könnte.

Die Abbildung 41 zeigt exemplarisch die skizzierten geschätzten Förderwirkungen im Zeitablauf ab Beginn der Förderung für den Eingliederungszuschuss bei erswerter Vermittlung mit einer Förderdauer von drei bis sechs Monaten. Dabei wird differenziert nach Geschlecht und Region. Für weitere Förderarten enthält der Anhang 3 analoge Abbildungen.

Bei den Eingliederungszuschüssen liegen erste Hinweise auf Mitnahmen durch die geförderten Betriebe vor. So gab die überwiegende Mehrheit von 34 befragten geförderten Betrieben an, dass sie ihre Personalauswahl unabhängig von der Förderfähigkeit der Bewerberinnen und Bewerber treffen und sich erst danach um eine Förderung bemühen.

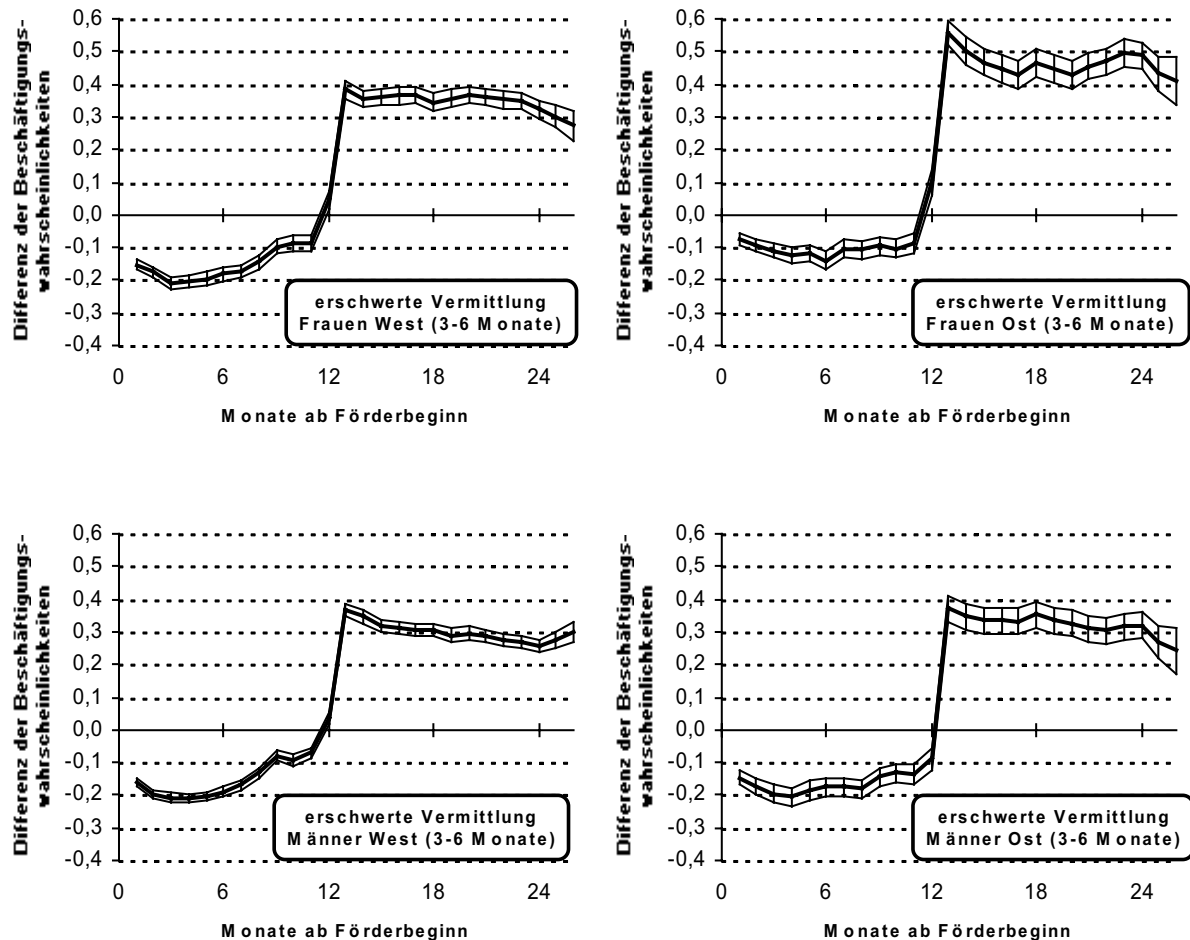
Die Ergebnisse der Makroanalysen und des Benchmarkings sind im Hinblick auf Lohnsubventionen, die wesentlich aus Eingliederungszuschüssen bestehen, uneinheitlich. Nach den Ergebnissen des Benchmarkings könnten sich möglicherweise die Wirkungen von Lohnsubventionen durch die eingeleiteten Reformen sogar günstiger als bei der Förderung beruflicher Weiterbildung entwickelt haben und damit ab 2003 zu den besonders erfolgreichen Instrumenten gehören. Dagegen liefert die Makroanalyse erste Indizien dafür, dass sich die Wirkung von Lohnsubventionen vergleichsweise ungünstig entwickelt hat. Derzeit lassen sich diese widersprüchlichen Ergebnisse nur mit dem Verweis auf die jeweils unterschiedlichen Indikatorkonzepte beim Benchmarking und der Makroanalyse begründen. Relevante Fragen hinsichtlich der Wirkungen müssen hier – ebenso wie in Teilen der Mikroanalyse – noch offen bleiben. Für den Bericht 2006 ist auf mehr Eindeutigkeit zu hoffen.

¹⁴ Eine Analyse für Geförderte mit Förderbeginn im 1. Quartal 2002 zeigt sehr ähnliche Ergebnisse.

¹⁵ Die Analysen berücksichtigen nur für den jeweiligen Eingliederungszuschuss eher typische Förderdauern.

Abbildung 41

Ausübung einer ungeforderten sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung aufgrund geförderter Beschäftigung (Eingliederungszuschuss bei erschwelter Vermittlung mit einer Förderdauer von 3 bis 6 Monaten)



Lesehilfe: Die stärkere Linie (in der Mitte des „Bandes“) stellt die Differenz der Wahrscheinlichkeiten (y-Achse) dar, zu einem bestimmten Zeitpunkt (x-Achse) eine ungeforderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung auszuüben. Wie bei jeder derartigen quantitativen Wirkungsanalyse gibt es Unschärfen. Die tatsächliche Wirkung liegt jedoch mit einer Wahrscheinlichkeit von 95 Prozent im (statistisch gesicherten) Bereich der senkrechten Linien um die stärkere Linie (Konfidenzband). Unmittelbar nach Beginn einer Förderung mit einem Eingliederungszuschuss liegt das gesamte Konfidenzband unterhalb der Nulllinie. Hier üben die geförderten Beschäftigten zunächst seltener eine ungeforderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung aus: der typische Lock-In-Effekt, der hier allerdings förderpolitisch gewollt und unbedenklich ist. Diese Aussage ist für alle dargestellten Personengruppen statistisch gesichert, da das Konfidenzband die Nulllinie nicht überdeckt. Nach Auslaufen aller Nachbeschäftigungsfristen (zwölf Monate nach Beginn der Förderung) übersteigt jeweils das gesamte Konfidenzband die Nulllinie; ab diesem Zeitpunkt üben die vormals mit einem Eingliederungszuschuss Geförderten (statistisch gesichert) häufiger eine ungeforderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung aus.

Anmerkung: Quantitative Wirkungsanalysen zur Untersuchung der Frage, inwieweit zuvor Arbeitslose, die im 2. Quartal 2002 eine durch einen Eingliederungszuschuss geförderte Beschäftigung aufnahmen, häufiger als eine Vergleichsgruppe von Arbeitslosen eine ungeforderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung ausübten. Als Förderung gelten Eingliederungszuschüsse einschließlich der Nachbeschäftigungsfrist, ABM, Struktur Anpassungsmaßnahmen, Beschäftigung schaffende Infrastrukturmaßnahmen sowie zwei weitere Lohnkostenzuschüsse (Beschäftigungshilfen für Langzeitarbeitslose und Einstellungszuschuss bei Vertretung). Dargestellt sind die Konfidenzbänder zum 95 Prozent-Niveau.

Quelle: Evaluationsbericht 2005 von Modul 1d.

3.2.9 Beitragsbonus

Seit Anfang 2003 sind Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber, die Arbeitslose ab 55 Jahren einstellen, für diese Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer dauerhaft von ihrem Beitrag zur Arbeitsförderung befreit (§ 421k SGB III). Dieser sog. Beitragsbonus ist eine Anspruchsleistung, für die kein Antrag erforderlich ist. Der Anspruch muss lediglich bei der Meldung zur Sozialversicherung geltend gemacht werden.

Die im Folgenden berichteten Untersuchungsergebnisse basieren auf dem Evaluationsbericht 2005 von Modul 1d (ZEW/IAT/IAB).

Förderstrukturen

Im Jahr 2003 gab es rund 7 400 neue Beschäftigungsverhältnisse, für die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber den Beitragsbonus in Anspruch nahmen. Knapp ein Drittel dieser Förderfälle entfiel auf die Beschäftigung von Frauen. Regional liegt das Schwergewicht eindeutig auf dem Osten Deutschlands, dort sind fast 70 Prozent aller neuen Förderfälle zu verzeichnen.

Umsetzung

Der Beitragsbonus ist in den Agenturen für Arbeit und selbst in einigen Betrieben, die ihn in Anspruch nehmen, unbekannt, denn er wird im Rahmen des Einzugsverfahrens der Sozialversicherungsbeiträge, das über die Krankenkassen abgewickelt wird, gewährt. Trotz der einfachen Handhabung des Instruments ist daher zu vermuten, dass es bei weitem nicht von allen Betrieben genutzt wird, die Arbeitslose ab 55 Jahren einstellten. In einer Befragung von 30 geförderten Betrieben im März 2005

wurden dennoch die Agenturen für Arbeit am häufigsten als Informationsquelle genannt. Bei den nutzenden Betrieben handelt es sich vor allem um Betriebe, die sich intensiv über die Fördermöglichkeiten der Agenturen für Arbeit informieren und oft auch andere arbeitsmarktpolitische Fördermöglichkeiten nutzen.

Wirkungen

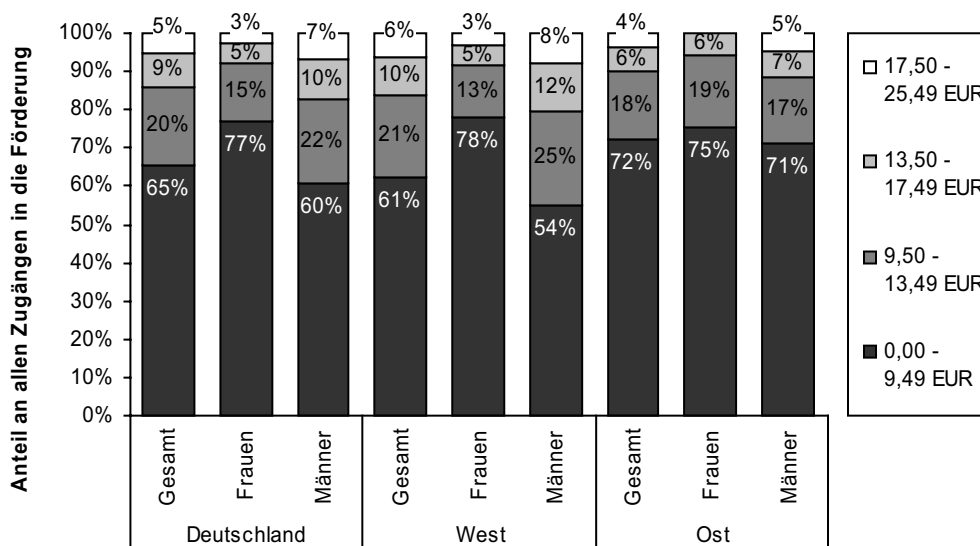
Bei einem Vergleich der Entwicklung der Beschäftigungschancen von anspruchsberechtigten Personen im Alter von 55 bis 57 Jahren vor und nach der Einführung des Beitragsbonus mit der Entwicklung bei einer vergleichbaren Personengruppe im Alter von 52 bis 54 Jahren konnte in quantitativen Wirkungsanalysen kein Einfluss des Instruments auf die Beschäftigungschancen der Anspruchsberechtigten festgestellt werden. Dies steht im Einklang mit Aussagen von 30 geförderten Betrieben, die in der überwiegenden Mehrheit die entsprechenden Bewerberinnen und Bewerber auch ohne den Beitragsbonus eingestellt hätten.

3.2.10 Entgeltsicherung für ältere Arbeitnehmer

Die Entgeltsicherung für ältere Arbeitnehmer (§ 421j SGB III) wurde Anfang 2003 eingeführt. Sie beinhaltet einerseits einen Zuschuss zum Arbeitsentgelt der Geförderten und andererseits einen zusätzlichen Beitrag zur gesetzlichen Rentenversicherung, der von der Bundesagentur für Arbeit getragen wird. Anspruch auf Entgeltsicherung haben Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ab 50 Jahren, die durch die Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung ihre Arbeitslosigkeit beenden oder vermeiden, eine (Rest-)Anspruchsdauer auf Arbeitslosengeld von mindestens 180 Kalendertagen

Abbildung 42

Höhe des täglichen Arbeitsentgeltzuschusses der Entgeltsicherung im Jahr 2004



Anmerkung: Auswertung von Prozessdaten der Bundesagentur für Arbeit.
Quelle: Evaluationsbericht 2005 von Modul 1d.

haben und ein Arbeitsentgelt erhalten, das den tariflichen bzw. ortsüblichen Bedingungen entspricht. Der Arbeitsentgeltzuschuss wird für die Dauer des (Rest-)Anspruchs auf Arbeitslosengeld in Höhe von 50 Prozent des Unterschiedsbetrags zwischen dem pauschalierten Nettoentgelt, das der Arbeitslosengeldberechnung zugrunde liegt, und dem pauschalierten Nettoentgelt der neu aufgenommenen Beschäftigung gewährt.

Die im Folgenden berichteten Untersuchungsergebnisse basieren auf dem Evaluationsbericht 2005 von Modul 1d (ZEW/IAT/IAB).

Förderstrukturen

Die Zugänge in die Entgeltsicherung insgesamt lagen im Jahr 2003 bei 4 700 und im Jahr 2004 bei 6 400. Von den Neuzugängen entfielen 33 Prozent (39 Prozent) im Jahr 2004 (2003) auf Ostdeutschland. Frauen sind mit jeweils etwa 29 Prozent am Förderbestand im Vergleich zu ihrem Anteil an den Arbeitslosen deutlich unterrepräsentiert.

Die Mehrheit der Geförderten erhielt im Jahr 2004 einen Arbeitsentgeltzuschuss bis unter 285 Euro monatlich bzw. 9,50 Euro täglich (vgl. Abbildung 42). Hier lag also das Nettoentgelt in der neuen Beschäftigung bis zu 570 Euro monatlich niedriger als zuvor. Der Anteil höherer Förderungen lag in Westdeutschland etwa 10 Prozentpunkte über dem in Ostdeutschland. Deutliche Unterschiede zeigen sich insbesondere zwischen Frauen und Männern in Westdeutschland. Hier erhalten 45 Prozent der Männer einen Arbeitsentgeltzuschuss von 285 Euro monatlich (9,50 Euro täglich) und darüber, bei den Frauen gilt dies lediglich für 21 Prozent. Im Osten Deutschlands sind die Unterschiede zwischen den Geschlechtern deutlich geringer; 25 Prozent der Frauen und 29 Prozent der Männer erhalten dort einen Zuschuss von 285 Euro monatlich (9,50 Euro täglich) und mehr. Sehr hohe Entgeltzuschüsse von 525 Euro bis unter 765 Euro monatlich (17,50 Euro bis unter 25,50 Euro täglich) und im Umkehrschluss hohe Einbußen beim Arbeitsentgelt finden sich in Ostdeutschland ausschließlich und in Westdeutschland häufiger bei den Männern.

Umsetzung

Da es sich bei der Entgeltsicherung um eine Pflichtleistung der Bundesagentur für Arbeit handelt, hat diese keinen Ermessensspielraum bei der Gewährung. Allerdings hat die Informationspolitik der Bundesagentur für Arbeit gegenüber den potenziellen Nutzerinnen und Nutzern Einfluss auf die Inanspruchnahme. In den Agenturen für Arbeit hat die Entgeltsicherung jedoch keinen strategischen Stellenwert. Die Führungskräfte in den Agenturen sehen in ihr eher ein weiteres Instrument in einem ohnehin schon überbordenden Instrumentarium aktiver Arbeitsmarktpolitik.

Aufgrund des geringen Stellenwerts, aber auch wegen fehlender Kenntnis werben die Vermittlungsfachkräfte in Gesprächen mit potenziellen Nutzerinnen und Nutzern nicht offensiv für die Entgeltsicherung. Als idealtypische Situation für eine Information über die Entgeltsicherung wird in den Agenturen ein Fall gesehen, in dem einer

bzw. einem Bewerber/in ein konkretes Stellenangebot vorliegt, sie bzw. er aber wegen des niedrigeren Entgelts noch zögert, es anzunehmen. Eine solche Konstellation tritt jedoch nach Angaben der Vermittlerinnen und Vermittler nur sehr selten auf. Die Agenturmitarbeiterinnen/-mitarbeiter vermuten als wichtigsten Grund für die geringe Inanspruchnahme der Entgeltsicherung weniger die Regelungen des Instruments oder ihren Umgang mit ihm, sondern die geringe Nachfrage der Betriebe nach älteren Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern.

Die Handhabung der Agenturen bezüglich der Anspruchsvoraussetzungen für die Entgeltsicherung ist uneinheitlich. In einigen Agenturen kommt es wegen einer restriktiven Auslegung der Förderbedingungen allerdings zu erheblichen Anteilen abgelehnter Förderanträge. Ein Grund dafür sind verspätete Antragstellungen, die auf unzureichende Informationen der Arbeitsuchenden darüber, dass der Antrag auf Entgeltsicherung vor der Aufnahme einer neuen Beschäftigung gestellt werden muss, zurückzuführen sind. Ein weiterer Grund für die Ablehnung von Förderanträgen ist die Auslegung der Anspruchsvoraussetzung, dass die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer „ein Arbeitsentgelt beanspruchen können, das den tariflichen, oder wenn eine tarifliche Regelung nicht besteht, ortsüblichen Bedingungen entspricht“ (§ 421j Abs. 1 Nr. 2 SGB III). Dies wird von den Agenturen teilweise so ausgelegt, dass auch in nicht tarifgebundenen Betrieben ein tarifliches Entgelt gezahlt werden muss, sofern ein Tarifvertrag existiert, dem sich der Betrieb anschließen kann. Dies führt dazu, dass Förderanträge von Personen abgelehnt werden, die in einem nicht-tarifgebundenen Betrieb ein ortsübliches Entgelt erhalten. Relevanz besitzt dieser Ablehnungsgrund vor allem in Ostdeutschland, wo die Tarifbindung zwar geringer als in Westdeutschland ist, die Entgelte nicht tarifgebundener Betriebe durch die Agenturen jedoch dennoch an den jeweiligen Flächentarifverträgen gemessen werden.

Zur Erfassung der Perspektive der Geförderten wurden von Ende 2004 bis Anfang 2005 300 Telefoninterviews sowie im März und im April 2005 zehn Gruppendiskussionen mit Nutzerinnen und Nutzern der Entgeltsicherung durchgeführt. Fast zwei Drittel (65 Prozent) der Befragten wurden in der neuen Beschäftigung unbefristet eingestellt, unter den Frauen war jedoch fast die Hälfte (47 Prozent) befristet beschäftigt. Ein knappes Fünftel (18 Prozent) arbeitete in Teilzeit. Bei den Frauen liegt der Anteil der Teilzeitbeschäftigten bei gut 50 Prozent. Mehr als vier Fünftel (84 Prozent) der Befragten hatte ihre neue Beschäftigung eigeninitiativ gefunden, an zweiter Stelle wurden von einem knappen Drittel private oder berufliche Netzwerke genannt (Mehrfachnennungen möglich). Hinweise und Vermittlung durch die Agentur waren nur für jeden Zehnten (11 Prozent) bei der Stellenfindung relevant, d. h. die von Agenturen als idealtypisch genannte Situation für einen Hinweis auf die Entgeltsicherung gab es nur selten.

Bei fast vier Fünfteln (79 Prozent) der Befragten, bei denen die Entgeltsicherung bereits ausgelaufen war und die noch beschäftigt waren, hatte sich die Einkommenssituation nach Wegfall der Entgeltsicherung nicht verbessert. Bei immerhin 14 Prozent hatte allerdings das Entgelt so-

gar das vorherige Niveau wieder erreicht oder übertroffen. Dies war eher bei Männern (15 Prozent) als bei Frauen (13 Prozent) der Fall. Die Hälfte der Befragten gab an, dass die Anforderungen der neuen Stellen denen in der alten entsprechen, für ein Drittel sind sie gesunken. Bei knapp einem Sechstel sind die Entgelteinbußen in der neuen Stelle mit gestiegenen Anforderungen verbunden. Unterschiede nach Geschlecht oder Region konnten nicht festgestellt werden.

Trotz des niedrigen Stellenwerts der Entgeltsicherung in den Agenturen für Arbeit geben Nutzerinnen und Nutzer in der Telefonbefragung häufig die Agenturen als Informationsquelle zur Entgeltsicherung an (vgl. Abbildung 43). Insbesondere durch das Erstgespräch mit der Vermittlerin bzw. dem Vermittler (18 Prozent), durch Prospekte und Broschüren (18 Prozent) sowie durch Informationsveranstaltungen (17 Prozent) haben die späteren Nutzerinnen und Nutzer von den Agenturen Informationen zur Entgeltsicherung erhalten. Am häufigsten wurden allerdings Hinweise aus dem Bekanntenkreis als Informationsquelle genannt (22 Prozent). Lediglich knapp 10 Prozent der Befragten wurden anlässlich der Vermittlung, also in dem von den Agenturen als idealtypisch bezeichneten Fall, auf die Entgeltsicherung hingewiesen.

Etwas anders gestaltet sich das Bild bei den Teilnehmerinnen und Teilnehmern an den Gruppendiskussionen. In einigen Fällen mussten sie die Vermittlerinnen und Vermittler selbst über die Entgeltsicherung informieren. Für sie waren die aufmerksame Lektüre von Informationsmaterialien der Bundesagentur für Arbeit und des SGB III sowie die Medien die entscheidenden Informationsquellen.

Die Entgeltsicherung wird von der überwiegenden Mehrheit der Nutzerinnen und Nutzer positiv bewertet. Gut 86 Prozent würden sie in einer vergleichbaren Situation wieder nutzen, knapp 94 Prozent würden das Instrument weiterempfehlen. Kritisch gesehen wird die Entgeltsicherung insbesondere von Personen, die sich in der neuen Beschäftigung mit gestiegenen Anforderungen konfrontiert sehen. Lediglich die Hälfte von ihnen (51,2 Prozent) sah eher Vorteile als Nachteile bei diesem Instrument, im Durchschnitt aller Befragten waren gut zwei Drittel (69 Prozent) dieser Meinung.

Wirkungen

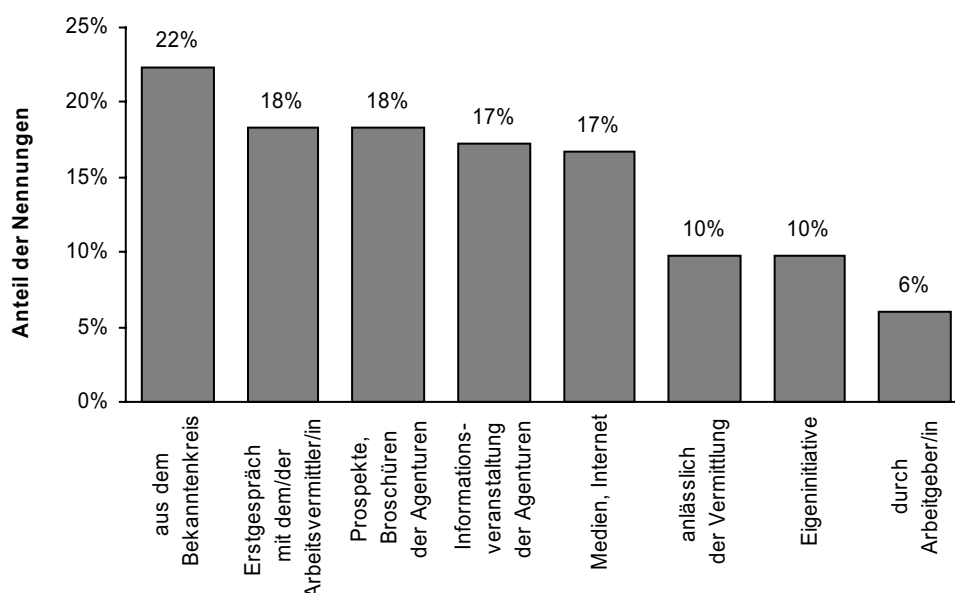
In quantitativen Wirkungsanalysen wurde untersucht, ob sich die Beschäftigungschancen von anspruchsberechtigten Personen im Alter von 50 bis 51 Jahren¹⁶ im Zuge der Einführung der Entgeltsicherung im Vergleich der Jahre 2002 und 2003 anders entwickelt haben als die einer vergleichbaren Personengruppe im Alter von 48 bis 49 Jahren. Im Rahmen dieser Untersuchung konnte kein Einfluss der Entgeltsicherung auf die Beschäftigungschancen der Anspruchsberechtigten festgestellt werden.

Die Ergebnisse der Telefonbefragung von 300 Nutzerinnen und Nutzern weisen auf erhebliche Mitnahmeeffekte

¹⁶ Die Gruppe der Anspruchsberechtigten wurde in der Analyse auf Personen im Alter von 50 bzw. 51 Jahren beschränkt, da ebenfalls ab 1. Januar 2003 die Altersgrenze für die erleichterte Befristung von Arbeitsverhältnissen älterer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer von 58 auf 52 Jahre abgesenkt wurde und der Einfluss dieser Neuregelung den Einfluss der Entgeltsicherung für Personen ab 52 Jahren überlagert.

Abbildung 43

Informationsquellen zur Entgeltsicherung



Anmerkung: Befragung von 300 Nutzerinnen und Nutzern der Entgeltsicherung Ende 2004/Anfang 2005 (Mehrfachnennungen möglich).
Quelle: Evaluationsbericht 2005 von Modul 1d.

bei der Entgeltsicherung hin. Gut 90 Prozent der Befragten gab an, dass sie die Beschäftigung auch ohne Entgeltsicherung angenommen hätten (27 Prozent) bzw. dass die Entgeltsicherung die Beschäftigungsaufnahme zwar erleichtert, aber nicht ausgelöst hat (65 Prozent). Lediglich gut 8 Prozent hätten ohne die Entgeltsicherung die neue Stelle nicht angenommen; hier zeigen sich deutliche Unterschiede zwischen Männern (10 Prozent) und Frauen (3,5 Prozent).

3.2.11 Ich-AG und Überbrückungsgeld

Bereits seit Anfang 1986 können Personen, die durch Aufnahme einer selbstständigen, hauptberuflichen Tätigkeit die Arbeitslosigkeit beenden oder vermeiden, mittels Überbrückungsgeld (§§ 57 und 58 SGB III) gefördert werden. Aus dieser Ermessensleistung wurde Anfang 2004 eine Pflichtleistung der Bundesagentur für Arbeit. Seit Anfang 2003 haben vormals arbeitslose Gründerinnen und Gründer wahlweise alternativ zum Überbrückungsgeld Anspruch auf die Förderung einer so genannten Ich-AG durch den Existenzgründungszuschuss (§ 4211 SGB III).

Das Überbrückungsgeld wird für eine Dauer von sechs Monaten geleistet. Die individuelle Höhe der Förderung setzt sich zusammen aus einem Betrag, den die bzw. der Geförderte als Arbeitslosengeld zuletzt bezogen hat oder bei Arbeitslosigkeit hätte beziehen können, und den darauf entfallenden pauschalierten Sozialversicherungsbeiträgen. Eine Ich-AG kann bis zu drei Jahren gefördert werden; die Förderung ist degressiv im Zeitverlauf gestaltet mit 600 Euro monatlich im ersten Förderjahr, 360 Euro monatlich im zweiten und 240 Euro monatlich im dritten Jahr. Wesentliche Voraussetzung hierfür ist, dass das jährliche Arbeitseinkommen 25 000 Euro nicht überschreitet.

Beim Überbrückungsgeld und – seit Ende November 2004 – auch für die Ich-AG ist die Stellungnahme einer fachkundigen Stelle (insbesondere Industrie- und Handelskammern, Handwerkskammern, berufsständische Kammern, Fachverbände und Kreditinstitute) über die Tragfähigkeit der Existenzgründung Voraussetzung für die Förderung.

Bereits im April 1997 wurde der Einstellungszuschuss bei Neugründung (§§ 226 bis 228 SGB III) eingeführt. Damit können Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber, die vor nicht mehr als zwei Jahren eine selbstständige Tätigkeit aufgenommen haben, für die unbefristete Beschäftigung von zuvor arbeitslosen förderungsbedürftigen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern auf einem neu geschaffenen Arbeitsplatz einen Zuschuss zum Arbeitsentgelt erhalten.

Die im Folgenden berichteten Untersuchungsergebnisse basieren auf dem Evaluationsbericht 2005 von Modul 1e (IAB/DIW/sinus/GfA/infas).

Gründungsgeschehen in Deutschland und Förderstrukturen bei Ich-AG und Überbrückungsgeld

Da es in Deutschland keine einheitliche Datenbasis zum Gründungsgeschehen gibt, müssen je nach Fragestellung

unterschiedliche Datenquellen herangezogen werden. Die folgende Darstellung berücksichtigt Daten des Mikrozensus, des Gründungsmonitors der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) und der Gründungsstatistik des Instituts für Mittelstandsforschung (IfM). Die unterschiedlichen Ergebnisse dieser Datenquellen sind u. a. auf eine unterschiedlich breite Definition des Begriffs „Gründer/in“ sowie auf verschiedene Erfassungsmethoden zurückzuführen.

Je nach verwendeter Datenquelle gab es im Jahr 2003 zwischen 330 000 (Mikrozensus) und 1,5 Millionen (KfW) Gründungen, dabei weisen die Datenquellen auf eine in den letzten Jahren wieder steigende Tendenz bei den Existenzgründungen hin.¹⁷ Rund ein Fünftel der Gründungen entfielen auf Ostdeutschland (IfM-Gründungsstatistik). Etwa ein Drittel aller Gründungen werden von Frauen durchgeführt, dabei ist ihr Anteil nach Angaben des Mikrozensus im Verlauf der letzten Jahre leicht gestiegen. Gründungen im Zuerwerb¹⁸ erfolgten nach Angaben des Mikrozensus mehrheitlich durch Frauen (2003: 63 Prozent), Gründungen im Haupterwerb¹⁹ dagegen eher durch Männer (2003: 72 Prozent). Nach den Ergebnissen des KfW-Gründungsmonitors erfolgten im Jahr 2003 fast 60 Prozent (2004: 53 Prozent) aller Gründungen im Nebenerwerb, d. h. in einer zweiten Erwerbstätigkeit. Etwa 13 Prozent der Gründerinnen und Gründer im Jahr 2003 waren zuvor arbeitslos (KfW-Gründungsmonitor).

In den letzten Jahren haben die Zugänge in eine Förderung mit dem Überbrückungsgeld von knapp 93 000 im Jahr 2000 auf 183 500 im Jahr 2004 kontinuierlich zugenommen. Die Einführungen des Existenzgründungszuschusses hatte also keinen negativen Einfluss auf die Inanspruchnahme des Überbrückungsgeldes. Bereits im zweiten Jahr nach seiner Einführung erreichten die Zugänge in den Existenzgründungszuschuss ein ähnliches Niveau wie beim Überbrückungsgeld: Die Zahl der neu gegründeten Ich-AGs lag 2004 bei rund 171 000. Wie Abbildung 44 zeigt, lag der Anteil der Frauen bei den neu gegründeten Ich-AGs deutlich über dem beim Überbrückungsgeld und auch über ihrem Anteil an den Gründerinnen und Gründern insgesamt. Deutlich häufiger als beim Überbrückungsgeld finden sich bei den Ich-AGs auch Gründerinnen und Gründer aus Ostdeutschland sowie zuvor Langzeitarbeitslose.

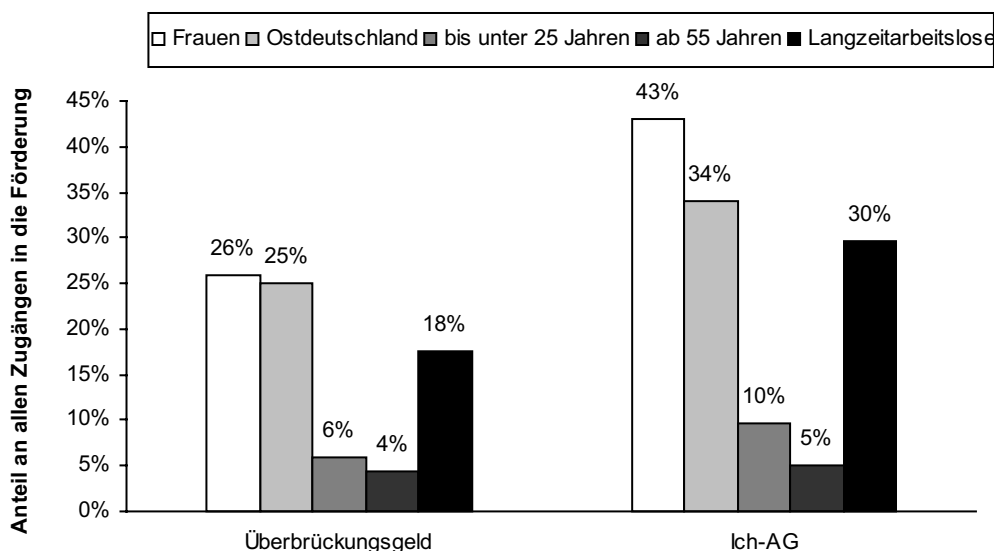
Die Zahl der neu aufgenommen Beschäftigungsverhältnisse, die durch einen Einstellungszuschuss bei Neugründungen gefördert werden, ist zwischen 2000 und 2004 von 15 300 auf 21 400 gestiegen. Dabei waren jeweils etwa ein Drittel der Neuzugänge Frauen, knapp die Hälfte der neuen Förderfälle entfiel jeweils auf Ostdeutschland.

¹⁷ Die Unterschiede sind dadurch begründet, dass die KfW eine breite Abgrenzung des Gründungsgeschehens vornimmt, die auch Selbstständigkeit im Nebenerwerb und freie Berufe einschließt.

¹⁸ Eine Gründung im Zuerwerb liegt vor, wenn die neu aufgenommene selbstständige Erwerbstätigkeit die erste oder einzige Erwerbstätigkeit ist und in Teilzeit ausgeübt wird.

¹⁹ Eine Gründung im Haupterwerb liegt vor, wenn die neu aufgenommene selbstständige Erwerbstätigkeit die erste oder einzige Erwerbstätigkeit ist und in Vollzeit ausgeübt wird.

Abbildung 44

Förderzugänge in die Existenzgründungsförderung im Jahr 2004

Anmerkung: Grundlage sind Daten der Bundesagentur für Arbeit.

Quelle: Evaluationsbericht 2005 von Modul 1e, Bundesagentur für Arbeit.

Umsetzung

Als Motiv für die Aufnahme einer selbstständigen Erwerbstätigkeiten nannten gut vier Fünftel von rund 6 000 im Januar und Februar 2005 befragten Empfängerinnen und Empfänger von Überbrückungsgeld oder Existenzgründungszuschuss den Wunsch nach Beendigung der Arbeitslosigkeit (Mehrfachnennungen möglich). Die wenigsten der 71 im Frühjahr 2005 in Tiefeninterviews befragten geförderten und nicht geförderten Gründerinnen und Gründer aus Arbeitslosigkeit starteten ihre Selbstständigkeit aus echter unternehmerischer Überzeugung. Mehrheitlich erfolgten die Gründungen aufgrund der im Laufe der Arbeitslosigkeit gefestigten Einsicht, dass eine Rückkehr in abhängige Beschäftigung unter den gegebenen Rahmenbedingungen eher unwahrscheinlich ist.

Die 71 befragten Gründerinnen und Gründer lassen sich grob in zwei Gruppen unterteilen. Unter ihnen sind einerseits Personen, die ihre Existenzgründung eher passiv angingen bzw. nur formell ohne ernsthafte Absichten in die Selbstständigkeit wechselten (Scheingründungen). So deuten auch Fach- und Führungskräfte in den Agenturen für Arbeit an, dass unter den Gründerinnen und Gründern von Ich-AGs des letzten Quartals 2004 offensichtlich ein großer Anteil von Personen ohne ernsthafte Gründungsabsicht war, die sich lediglich mit der Förderung finanziell besser stellen wollten als mit Arbeitslosengeld II oder die sich generell eine Fortsetzung von Transferleistungen sichern wollten. Die zweite Teilgruppe besteht dagegen aus aktiven Gründerinnen und Gründern, die ihre Existenzgründung aktiv, zielstrebig und überzeugt angingen. Dies sind Personen, die aufgrund der größeren Selbstbestimmung und Unabhängigkeit explizit eine selbstständige

Existenz gegenüber einem Beschäftigungsverhältnis bevorzugten, aber auch ältere, zumeist gut qualifizierte Arbeitslose, die sich wegen fehlender Beschäftigungsperspektiven eher aus pragmatischen Gründen für die Selbstständigkeit entschieden, ihre Existenzgründung dann aber mit viel Engagement betrieben. Für einige Frauen war auch die bessere zeitliche Vereinbarkeit einer selbstständigen Berufstätigkeit mit der Pflege von Eltern oder mit der Betreuung von Kindern Anlass für die Existenzgründung.

Die überwiegende Mehrheit der Gründerinnen und Gründer erhielt von den Vermittlerinnen und Vermittlern in den Agenturen keine Beratung zur Existenzgründung. Man beschränkte sich dort vielmehr auf formale Hinweise und Ratschläge. Viele der Gründerinnen und Gründer erwarteten über die Informationen zur Förderung hinaus auch keine weitergehende Gründungsberatung. Von Abbrecherinnen und Abbrechern wurde allerdings häufig die mangelhafte Hilfestellung durch die Agenturen beklagt. Von Fach- und Führungskräften in den Agenturen wird offen eingeräumt, dass sie eine Gründungsberatung weder zeitlich noch inhaltlich leisten können. Man verweist die Interessierten daher eher an externe Gründungsberatungsstellen. Von Bedeutung sind hier insbesondere Existenzgründungszentren, Steuerberaterinnen/-berater und Industrie- und Handelskammern (IHK). Die Beratungen durch diese Institutionen werden von den Gründerinnen und Gründern überwiegend positiv beurteilt.

Bei der Wahl zwischen den beiden Förderalternativen der Bundesagentur für Arbeit entschieden sich insbesondere gut Qualifizierte für das Überbrückungsgeld. Als Gründe hierfür nannten sie insbesondere die höhere Förderung im Vergleich zum Existenzgründungszuschuss sowie die im

Hinblick auf ihre Umsatz- und Gewinnerwartungen zu geringe Einkommensgrenze von 25 000 Euro bei der Ich-AG. Für eine Ich-AG entschieden sich vor allem Personen mit eher niedrigem vorherigen Arbeitsentgelt, da sie sich damit eine insgesamt höhere Fördersumme ausrechnen. Für sie war außerdem die aus ihrer Sicht mit der längeren dreijährigen Laufzeit verbundene höhere Sicherheit wichtig. Für die meisten Gründerinnen und Gründer war die Förderung mittels Überbrückungsgeld bzw. Eingliederungszuschuss ein fest einkalkulierter Bestandteil ihres Gründungsvorhabens, der eine wesentliche Hilfe bei der Existenzgründung darstellte.

Kritik äußern die Gründerinnen und Gründer, darunter auch solche mit einer Ich-AG, insbesondere am Konzept der Ich-AG. Die Förderung sei zu langfristig angelegt und übe nicht genug Druck auf die Existenzgründerinnen und -gründer aus, ihr Unternehmen engagiert und zügig voranzubringen. Andererseits werden aber auch die Fördermittel bereits im ersten Jahr als zu gering angesehen, um eine echte Unterstützung zu leisten. Darüber hinaus waren Gründerinnen und Gründer der Ansicht, dass die Ich-AG zu Missbrauch und Mitnahme verleite und durch sie Menschen in die Selbstständigkeit gebracht würden, die dafür nicht geeignet seien. Nicht wenige Gründerinnen und Gründer fordern, die Arbeitsagenturen sollten bedarfsorientierter vorgehen und die persönliche Eignung der Gründungswilligen sowie die Markt- und Bedarfsgerechtigkeit ihrer Ideen stärker kontrollieren.

Offenbar haben sehr viele Gründerinnen und Gründer kein wirklich durchdachtes und vor allem durchgerechnetes Konzept für ihre Gründung. Nur in wenigen Ausnahmefällen verlief die Gründung „lehrbuchmäßig“ von der Idee zum Plan, von der Prüfung des Plans zur Planmodifizierung bis hin zur Realisierung des Vorhabens in der Praxis. In der Mehrzahl der Fälle dauerte es zwischen zwei und sechs Monaten von der Entwicklung der Gründungsidee bis zur eigentlichen Existenzgründung. Bei Scheingründungen aufgrund des drohenden Übergangs in den Bezug von Arbeitslosengeld II erfolgt die Gründung allerdings oft innerhalb weniger Tage.

Die zum Zeitpunkt der Befragungen nur bei der Förderung mit Überbrückungsgeld geforderten Tragfähigkeitsbescheinigungen sind bei Beratungsstellen und vor allem bei Steuerberaterinnen und -beratern offenbar vergleichsweise leicht zu erhalten. Viele der geförderten Existenzgründerinnen und -gründer gaben an, dass Steuerberaterinnen und -berater ihnen ohne Businessplan eine Tragfähigkeitsbescheinigung ausgestellt haben. Sie betonten übereinstimmend, dass die Existenz eines solchen Plans von der Arbeitsagentur auch nicht kontrolliert wurde. Sehr viele der Gründerinnen und Gründer, die einen Businessplan aufgestellt haben, hatten insbesondere große Probleme mit der darin geforderten Umsatz- und Rentabilitätsvorschau, die sie häufig nur mit der Hilfe der IHK oder Steuerberaterinnen und -berater bewältigen konnten. Aus Sicht der Gründerinnen und Gründer sind die Umsatzprognosen in ihren Geschäftsplänen, selbst wenn sie mit Hilfe professioneller Beraterinnen und Berater erstellt wurden, eher unseriös und aus der Luft gegriffen. Im Ergebnis wurde der Businessplan nur in den seltensten Fällen für das Controlling der geschäftlichen Praxis genutzt.

Von den 3 031 im Januar und Februar 2005 befragten Gründerinnen und Gründern einer Ich-AG beschäftigten nur rund 7 Prozent der Frauen und ca. 10 Prozent der Männer zum Befragungszeitpunkt (zwischen 16 und 19 Monate nach dem Beginn der Selbstständigkeit) mindestens eine Person. Unter den 3 115 befragten Empfängerinnen und Empfängern von Überbrückungsgeld waren es dagegen 21 Prozent bei den Frauen bzw. knapp 30 Prozent bei den Männern. Um in den Genuss der von der Bundesagentur für Arbeit bezahlten Gehaltssubventionierung zu kommen, wollten zwei der 71 in Tiefeninterviews befragten Gründerinnen und Gründer Arbeitslose einstellen. Sie hatten jedoch Schwierigkeiten, geeignete Mitarbeiterinnen/Mitarbeiter im Arbeitslosenbestand der Agenturen zu finden.

Die meisten befragten Gründerinnen und Gründer verzichten freiwillig oder gezwungenermaßen auf Bankkredite beim Aufbau ihrer selbstständigen Existenz. Viele scheuen eine zusätzliche Verschuldung bzw. vermuten, dass sie von den Banken als nicht kreditwürdig eingestuft würden. Die meisten greifen auf eigene Ersparnisse bzw. die finanzielle Unterstützung ihrer Familien zurück.

Die Gründerinnen und Gründer entscheiden sich häufig für Berufsfelder, in denen sie bisher erworbene berufliche Fähigkeiten oder sonstige Fähigkeiten und Kenntnisse anwenden können. Die meisten der Befragten gründeten im Bereich des Handels; bei diesen Gründerinnen und Gründern handelt es sich jedoch überwiegend um beruflich Fachfremde.

Probleme bereitet den Existenzgründerinnen und -gründern insbesondere die Kundenakquisition und -pflege. Bei der Gründungsplanung wurde häufig wenig über mögliche Zielgruppen und Werbestrategien nachgedacht. Es zeigt sich auch, dass die Gründerinnen und Gründer die Kundenakquisition und Pflege der Kundenkontakte nicht sehr professionell betreiben. Einige der Befragten haben offenbar sogar Hemmungen, auf potenzielle Kundinnen und Kunden zuzugehen und sich selbst zu vermarkten. Außerdem bestehen Unsicherheiten bei Finanzierungsfragen sowie Liquiditätsprobleme. Viele der Gründerinnen und Gründer erhalten nicht genügend Aufträge, um kostendeckend arbeiten zu können. Insbesondere in Ostdeutschland ist es für die Befragten häufig schwierig oder sogar unmöglich, für die von ihnen angebotenen Leistungen einen angemessenen oder wenigstens kostendeckenden Preis zu erzielen. Darüber hinaus klagten insbesondere ostdeutsche Gründerinnen und Gründer über die schlechte Zahlungsmoral vieler Kundinnen und Kunden.

Nur sehr wenige Gründerinnen und Gründer, darunter vor allem solche mit Überbrückungsgeld oder ohne Förderung durch die Bundesagentur für Arbeit, bezeichnen die wirtschaftliche Situation ihres Unternehmens als sehr gut. Allerdings halten die meisten Gründerinnen und Gründer ihre Gründung für wirtschaftlich tragfähig und stabil; sie haben keine Existenzängste. Solange sie Fördermittel erhalten, können sie ihren Lebensunterhalt eigenständig finanzieren und zwar in der überwiegenden Zahl der Fälle ebenso gut wie in der früheren abhängigen Beschäftigung. Auch Gründerinnen und Gründer, die sich zum Befragungszeitpunkt eher in einer schlechteren Lage sehen,

verweisen auf positive Aussichten und die Ausbaufähigkeit ihres Unternehmens. Unter den Abbrecherinnen und Abbrechern haben allerdings viele ihre Ersparnisse riskiert und verloren. Die wirkliche Quelle ihres Lebensunterhalts während der Selbstständigkeit war offensichtlich die finanzielle Förderung durch die Arbeitsagentur.

Wirkungen

Quantitative Wirkungsanalysen ergaben, dass von der Bundesagentur für Arbeit geförderte Existenzgründerinnen/-gründer häufiger als eine Vergleichsgruppe von Arbeitslosen weder arbeitslos noch in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen (ohne Existenzgründungsförderung der Bundesagentur für Arbeit) waren (vgl. Abbildungen 45 und 46). Der Förderbeginn der untersuchten Empfängerinnen und Empfänger von Überbrückungsgeld bzw. Existenzgründungszuschuss lag im 3. Quartal 2003.

Durch die Untersuchungen konnte zwar nicht direkt der eigentliche Erfolg der Gründungen, wohl aber die Vermeidung einer Rückkehr in Arbeitslosigkeit bzw. in weitere Maßnahmen (und damit häufig verbunden der Bezug von Transferleistungen) bewertet werden.

Der Anteil der Personen, die weder arbeitslos noch in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen (ohne Existenzgründungsförderung der Bundesagentur für Arbeit) sind, ist einen Monat nach Beginn der Förderung unter den Überbrückungsgeld-Empfängerinnen und -Empfängern um 65 Prozentpunkte höher als in der Vergleichsgruppe. Dabei muss allerdings berücksichtigt werden, dass die Förderung in den ersten sechs Monaten noch andauert. Insofern ist eine aussagekräftige Interpretation erst ab dem siebten Monat möglich, da erst hier eine Aussage über den Erfolg bei Auslaufen der Förderung getätigt werden kann. Sechs Monate nach Förderbeginn liegt der Unterschied zwischen Geförderten und Vergleichsgruppe zwischen 44 Prozentpunkten für Frauen in Westdeutschland und 55 Prozentpunkten für Männer in Ostdeutschland. Die Effekte sind dabei jeweils höher für geförderte Männer als für geförderte Frauen und für Ostdeutschland als für Westdeutschland.

Diese Tendenz findet sich auch bei den Ich-AGs. Der Anteil von Personen, die sechs Monate nach Beginn der Förderung weder arbeitslos sind noch an einer arbeitsmarktpolitischen Maßnahme teilnehmen, liegt bei den geförderten Männern in Westdeutschland um 56 Prozentpunkte höher als bei Männern aus der Vergleichsgruppe, während sich für Frauen in Westdeutschland ein Unterschied von 52 Prozentpunkten ergibt. Mit 60 Prozent-

punkten für Männer und 65 Prozentpunkten für Frauen sind die Unterschiede in Ostdeutschland noch größer.

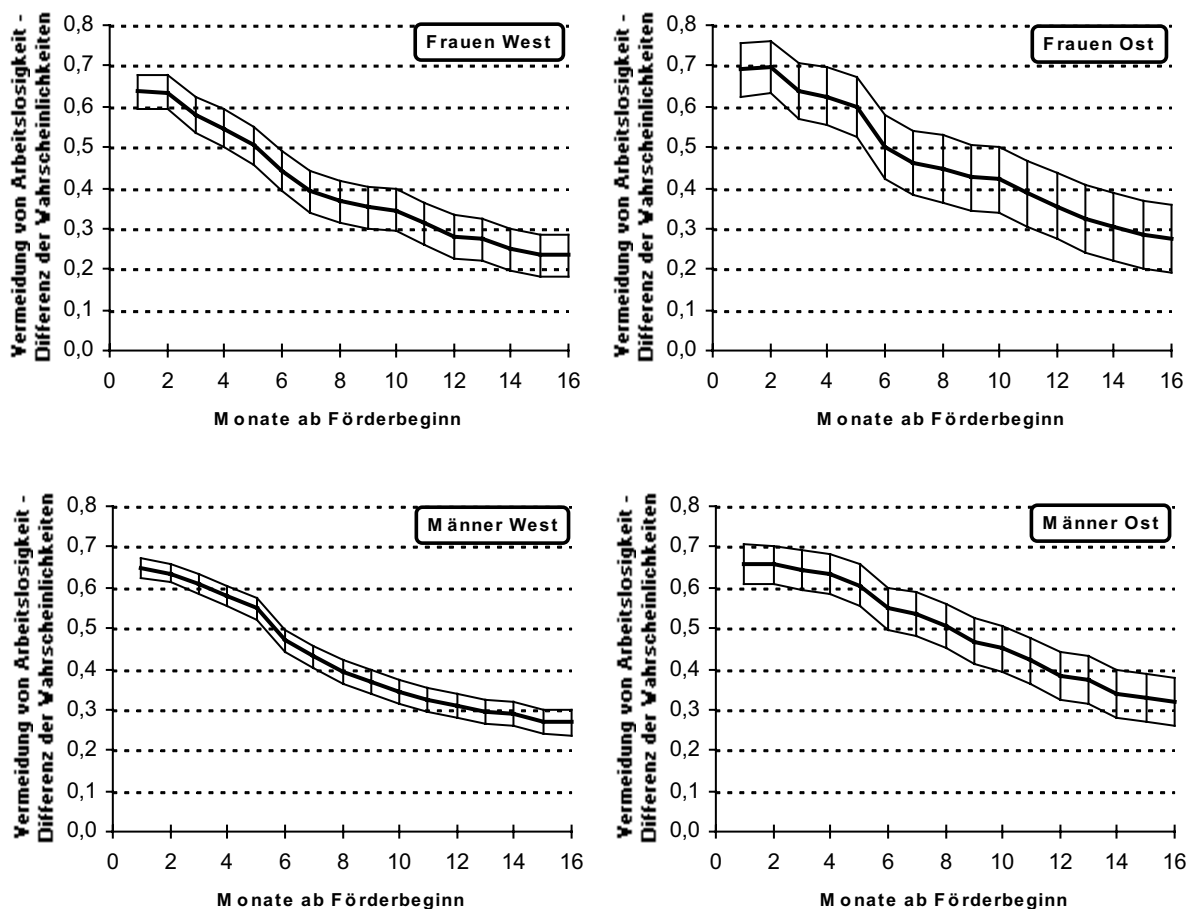
Die Unterschiede in der Integrationswirkung zwischen Geförderten und Kontrollgruppe nehmen im Zeitverlauf weiter ab und liegen 16 Monate nach Förderbeginn für Überbrückungsgeld-Empfängerinnen/-Empfänger in Westdeutschland bei 24 Prozentpunkten für Frauen bzw. 27 Prozentpunkten für Männer, in Ostdeutschland bei 27 Prozentpunkten für Frauen bzw. 32 Prozentpunkten für Männer (vgl. Abbildung 45 und Tabelle 10). Da die Förderung zu diesem Zeitpunkt schon mindestens zehn Monate zurückliegt, deuten diese beachtlichen Ergebnisse darauf hin, dass das Überbrückungsgeld ein erfolgreiches Instrument zur Vermeidung von zukünftiger Arbeitslosigkeit ist. Bei westdeutschen Männern wurden besonders große Unterschiede für Ältere ab 50 Jahren (38 Prozentpunkte) und ehemalige Langzeitarbeitslose (42 Prozentpunkte) gefunden. Bei westdeutschen Frauen profitieren besonders stark die 40- bis 49-Jährigen (32 Prozentpunkte) sowie Frauen mit Partner (31 Prozentpunkte). Die differenzierte Betrachtung der Ergebnisse für Ostdeutschland stößt wegen zu geringer Fallzahlen an Grenzen, deshalb wird die unten folgende Tabelle nur für Westdeutschland ausgewiesen.

Bei den Ich-AGs ergeben sich 16 Monate nach Förderbeginn noch größere Unterschiede, die bei 30 Prozentpunkten für Frauen bzw. 38 Prozentpunkten für Männer in Westdeutschland und in Ostdeutschland bei 47 Prozentpunkten für Frauen bzw. 40 Prozentpunkten für Männer liegen (vgl. Abbildung 46 und Tabelle 10). Auch hier profitieren Ältere bzw. vor der Förderung Langzeitarbeitslose unter den Männern in Westdeutschland besonders stark (49 bzw. 54 Prozentpunkte). Unter den westdeutschen Frauen schneiden ebenfalls die ehemaligen Langzeitarbeitslosen besonders gut ab (43 Prozentpunkte). Für Ostdeutschland sind auch hier die differenzierten Ergebnisse aufgrund zu geringer Fallzahlen nicht interpretierbar. Bei diesem Instrument muss allerdings berücksichtigt werden, dass die Förderung für die Personen, die noch selbstständig sind, zum Zeitpunkt der Untersuchung zu meist noch andauerte. Daher werden die Effekte zu diesem Zeitpunkt tendenziell überschätzt und eine abschließende Bewertung des Maßnahmen Erfolges wird erst nach Auslaufen der Förderung möglich sein.

Generell ist darauf hinzuweisen, dass bei diesem Instrument die Kontrollgruppenbildung mit dem methodisch nicht trivialen Problem umgehen muss, dass mit dem Förderbeginn zugleich die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit verbunden ist und somit die Zusammensetzung der Maßnahmegruppe hochselektiv sein könnte.

Abbildung 45

Vermeidung von Arbeitslosigkeit aufgrund einer geförderten Existenzgründung (Überbrückungsgeld)



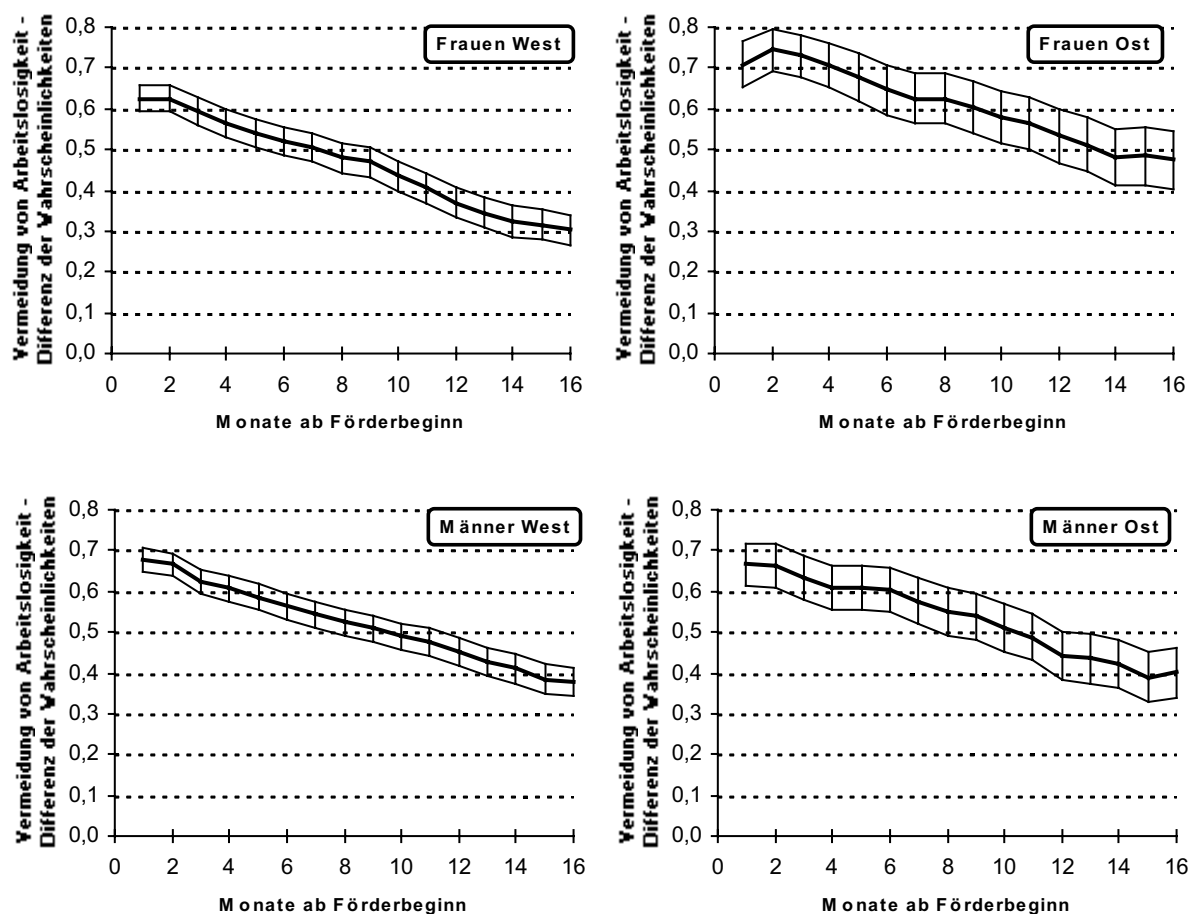
Lesehilfe: Die stärkere Linie (in der Mitte des „Bandes“) stellt die Differenz der Wahrscheinlichkeiten (y-Achse) dar, zu einem bestimmten Zeitpunkt (x-Achse) weder arbeitslos zu sein noch durch die Bundesagentur für Arbeit gefördert zu werden (mit Ausnahme der Existenzgründungsförderungen). Wie bei jeder derartigen quantitativen Wirkungsanalyse gibt es Unschärfen. Die tatsächliche Wirkung liegt jedoch mit einer Wahrscheinlichkeit von 95 Prozent im (statistisch gesicherten) Bereich der senkrechten Linien um die stärkere Linie (Konfidenzband). Durchgehend sind in allen betrachteten Personengruppen im Beobachtungszeitraum von 16 Monaten ab Beginn der Förderung die geförderten Existenzgründerinnen und -gründer deutlich seltener arbeitslos als eine Vergleichsgruppe von Arbeitslosen. Der Unterschied nimmt jedoch mit zunehmendem zeitlichen Abstand vom Förderbeginn ab.

Anmerkung: Quantitative Wirkungsanalysen zur Untersuchung der Frage, inwieweit zuvor Arbeitslose, die im 3. Quartal 2003 eine geförderte Selbstständigkeit begannen, häufiger als eine Vergleichsgruppe von Arbeitslosen weder arbeitslos waren noch durch die Bundesagentur für Arbeit gefördert wurden (mit Ausnahme von Überbrückungsgeld, Ich-AG, Freier Förderung nach § 10 SGB III sowie vom Europäischen Sozialfonds – ESF – mitfinanzierter zusätzlicher arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen im Bereich des Bundes – ESF-BA-Programm –). Dargestellt sind die Konfidenzbänder zum 95 Prozent-Niveau.

Quelle: Evaluationsbericht 2005 von Modul 1e.

Abbildung 46

Vermeidung von Arbeitslosigkeit aufgrund einer geförderten Existenzgründung (Ich-AG)



Lesehilfe: vgl. Abbildung 45.

Anmerkung: vgl. Abbildung 45.

Quelle: Evaluationsbericht 2005 von Modul 1e.

Tabelle 10

Vermeidung von Arbeitslosigkeit aufgrund einer Existenzgründungsförderung in Westdeutschland

Gruppe	Überbrückungsgeld		Ich-AG	
	Männer	Frauen	Männer	Frauen
	Vermeidung von Arbeitslosigkeit – Differenz der Wahrscheinlichkeiten in Prozentpunkten –			
insgesamt	27	24	38	30
nach Alter				
18–29 Jahre	26	–	32	14
30–39 Jahre	23	22	41	29
40–49 Jahre	29	32	36	34
über 50 Jahre	38	–	49	–

noch Tabelle 10

Gruppe	Überbrückungsgeld		Ich-AG	
	Männer	Frauen	Männer	Frauen
	Vermeidung von Arbeitslosigkeit – Differenz der Wahrscheinlichkeiten in Prozentpunkten –			
nach vorheriger Arbeitslosigkeitsdauer				
bis 3 Monate	24	21	29	27
3–6 Monate	22	20	33	28
6–12 Monate	29	27	39	26
über 12 Monate	42	–	54	43
nach Familienstand				
allein lebend/allein erziehend	26	19	40	30
verheiratet/in häuslicher Gemeinschaft lebend	28	30	35	31

Anmerkung: Quantitative Wirkungsanalysen zur Untersuchung der Frage, inwieweit zuvor Arbeitslose, die im 3. Quartal 2003 eine geförderte Selbstständigkeit begannen, 16 Monate ab Förderbeginn häufiger als eine Vergleichsgruppe von Arbeitslosen weder arbeitslos waren noch durch die Bundesagentur für Arbeit gefördert wurden (mit Ausnahme von Überbrückungsgeld, Ich-AG, Freier Förderung nach § 10 SGB III sowie vom Europäischen Sozialfonds – ESF – mitfinanzierter zusätzlicher arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen im Bereich des Bundes – ESF-BA-Programm –). Ausgewiesen sind nur Ergebnisse für Untergruppen mit mindestens 100 Teilnehmerinnen und Teilnehmern. Alle ausgewiesenen Ergebnisse sind auf dem 5 Prozent-Niveau signifikant.

Quelle: Evaluationsbericht 2005 von Modul 1e.

Trotz insgesamt positiver Effekte der Förderung weisen weitere Ergebnisse quantitativer Analysen auf Mitnahme hin. So geben in einer Befragung im Januar und Februar 2005 je nach Region und Geschlecht zwischen einem Viertel und zwei Dritteln der 3 098 befragten Empfängerinnen und Empfänger von Überbrückungsgeld sowie 60 Prozent bis 70 Prozent der 3 025 befragten Gründerinnen und Gründer einer Ich-AG an, dass sie sich auch ohne die Existenzgründungsförderung selbstständig gemacht hätten, wenn auch nicht unbedingt im selben Umfang oder zum selben Zeitpunkt. In eine ähnliche Richtung weisen auch Tiefeninterviews mit 64 durch die Bundesagentur für Arbeit geförderten Gründerinnen und Gründern. Allerdings ist hierdurch nicht ausgeschlossen, dass die Gründungen durch die Förderung stabiler und erfolgreicher sein könnten.

Über diese Mitnahmen hinaus gibt es weitere Hinweise auf unerwünschte Effekte. So beenden im Quartal unmittelbar nach dem Ende der Förderung deutlich mehr Überbrückungsgeld-Empfängerinnen/-Empfänger ihre selbstständige Tätigkeit als im Quartal davor oder danach. Dies könnte bedeuten, dass ein Teil der geförderten Existenzgründerinnen und -gründer die Beendigung einer nicht tragfähigen Selbstständigkeit bis zum Ende des Förderzeitraums hinausschiebt. Beim Existenzgründungszuschuss ist zum Ende des Beobachtungszeitraums die maximale Förderdauer der Gründerinnen und Gründer noch nicht erreicht. Auch hier deuten die Ergebnisse jedoch darauf hin, dass Personen, die vor dem Ende der maximal

dreijährigen Förderung ihre selbstständige Tätigkeit beenden, dies erst mit dem Ablauf des ersten Förderjahres tun. Die Förderung wirkt hier also eher wie eine Erhaltungssubvention. Andererseits könnte man aus diesem Ergebnis auch ableiten, dass Gründungen, die ausschließlich durch die Förderung ausgelöst werden und nicht durch entsprechende Motive und Kompetenzen gestützt werden, nicht nachhaltig sind. Systemimmanente Fehlanreize der Förderung können also nicht ausgeschlossen werden.

Weitere quantitative Analysen geben Aufschluss über Einflussfaktoren für das Fortbestehen der geförderten Existenzgründungen (vgl. Tabelle 11). Ein positiver Einfluss des Alters auf die Nachhaltigkeit der Gründungen zeigt sich durchgängig für die Ich-AG. Im Vergleich zu unter 30-Jährigen bleiben ältere, durch den Existenzgründungszuschuss geförderte Personen sowohl in West- als auch in Ostdeutschland länger selbstständig. Für Empfängerinnen und Empfänger des Überbrückungsgeldes ergibt sich dagegen ein negativer Einfluss des Alters bei Männern ab 50 Jahren in Westdeutschland.

Einen positiven Einfluss auf das Fortbestehen der neu gegründeten Unternehmen haben frühere Erfahrungen aus abhängiger Beschäftigung in der Gründungsbranche unabhängig von der Art der Förderung; dieser ist jedoch eher gering und nur für Männer in Westdeutschland gesichert. Ähnliches gilt für die Inanspruchnahme einer externen Vorbereitung und Betreuung, hier ergibt sich jedoch auch für Frauen in Ostdeutschland, die mit dem Existenz-

gründungszuschuss gefördert werden, ein gesicherter positiver Einfluss. Überraschenderweise wirkt eine vorbereitende Befragung potenzieller Kundinnen und Kunden bei Überbrückungsgeld-Empfängerinnen und -Empfängern in Westdeutschland nachteilig auf die Überlebenschancen der Gründungen, für die übrigen Gruppen ist ein – positiver oder negativer – Einfluss einer solchen Befragung nicht gesichert feststellbar.

In Westdeutschland hat auch die berufliche Qualifikation der Gründerinnen und Gründer Einfluss auf die Überlebenschancen der geförderten Gründungen. Gründungen von Fachkräften haben hier bessere Chancen als Gründungen von Personen ohne Fachkenntnisse. Bezüglich der Gründungen von Spitzenkräften kann nur der positive Einfluss bei von Männern gegründeten Ich-AGs in Westdeutschland als gesichert gelten. Vergleichsweise schlechte Überlebenschancen haben offenbar Gründungen im Handel. Dies gilt sowohl für Gründungen von Männern unabhängig von der Förderart – für ostdeutsche Gründer einer Ich-AG ist dieses Ergebnis allerdings nicht gesichert – sowie für Gründungen von Überbrückungsgeld-Empfängerinnen in Westdeutschland.

Beim Überbrückungsgeld deuten empirische Analysen darauf hin, dass es zumindest bei langen Restanspruchsdauern auf Arbeitslosengeld gesamtfiskalisch erfolgreich ist. Beim Existenzgründungszuschuss ist es aufgrund der noch andauernden Förderungen zu früh für fundierte Aussagen.

Die Ergebnisse des Benchmarkings und der Makroanalyse deuten darauf hin, dass die Existenzgründungsförderung mit dem Überbrückungsgeld und dem Existenzgründungszuschuss anderen Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik überlegen ist. Es gibt in beiden Analysen jedoch vorläufige Hinweise darauf, dass sie sich durch die eingeleiteten Reformen ab 2003 im Vergleich zu anderen Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik ungünstig entwickelt hat. Die deutliche quantitative Ausweitung der Teilnehmerinnen und Teilnehmer insbesondere durch den Existenzgründungszuschuss könnte die Wirkung gedämpft haben. Gleichwohl wirkt sie aber auch nach den eingeleiteten Reformen immer noch vergleichsweise positiv. Den Wirkungen der Existenzgründungsförderung auf der Makroebene wird im weiteren Verlauf der Evaluation nochmals nachzugehen sein.

Tabelle 11

Erfolgsfaktoren für das Fortbestehen einer geförderten Gründung

Merkmal	Existenzgründungszuschuss				Überbrückungsgeld			
	Männer		Frauen		Männer		Frauen	
	West	Ost	West	Ost	West	Ost	West	Ost
Handel	⊖	–	–	–	⊖	⊖	⊖	+
Erfahrungen aus früherer Beschäftigung	⊕	+	–	+	⊕	+	+	+
externe Vorbereitung/ Betreuung	⊕	+	+	⊕	⊕	–	–	–
Vorbereitung durch Befragung potenzieller Kundinnen und Kunden	–	–	–	–	⊖	+	⊖	–
Alter ab 30 Jahren	⊕/+	⊕	⊕	⊕/+	⊖/–	+/-	+/-	–
Berufsqualifikation	⊕	+	⊕/+	–	⊕/+	+	⊕/+	+/-

Anmerkung: ⊖ statistisch gesichert negativ; – negativ; ⊕ statistisch gesichert positiv; + positiv; Sonderfälle: ⊕/+, ⊖/– Ergebnisse nur teilweise statistisch gesichert; +/- Ergebnisse uneinheitlich.

Quelle: Evaluationsbericht 2005 von Modul 1e.

3.2.12 Arbeitnehmerüberlassung (Zeitarbeit)

Die Arbeitnehmerüberlassung wurde nach einer einjährigen Übergangsfrist zum 1. Januar 2004 wie folgt neu geregelt:

- Einführung des Grundsatzes der Gleichbehandlung hinsichtlich Entgelt (Equal Pay) und Arbeitsbedingungen (Equal Treatment) von Leiharbeiterinnen und -nehmern mit der Stammbesellschaft im Entleihbetrieb, soweit nicht ein Tarifvertrag abweichende Regelungen zulässt;
- Wegfall des besonderen Befristungsverbots für die Zeitarbeit;
- Wegfall des Wiedereinstellungsverbots, wonach die wiederholte Einstellung nach vorangegangener Kündigung durch den Verleihbetrieb unzulässig war;
- Wegfall des Synchronisationsverbots, wonach die Befristung des Arbeitsverhältnisses zwischen Verleihbetrieb und Leiharbeiterin/-arbeitnehmer für die Dauer der Überlassung an einen Entleihbetrieb unzulässig war;
- Wegfall der Beschränkung der Überlassungshöchstdauer auf 24 Monate.

Die im Folgenden berichteten Untersuchungsergebnisse basieren auf dem Evaluationsbericht 2005 von Modul 1f (RWI/ISG/IWH/GISA/Prof. Michael Burda).

Struktur der Zeitarbeitnehmerinnen/-arbeitnehmer

Der Umfang der Zeitarbeit ist seit Anfang der 1980er Jahre gestiegen, wenngleich unstetig. Von 2003 bis 2004

ist die Zahl der Zeitarbeitnehmerinnen/-arbeitnehmer im Jahresdurchschnitt um 55 000 auf 385 000 deutlich gestiegen. Gleichzeitig gab es im Jahresverlauf 646 000 Neueinstellungen. Damit ist die Zeitarbeit ein dynamisches Marktsegment.

Während Frauen in der Zeitarbeitsbranche gemessen an ihrem Anteil in der Gesamtwirtschaft unterrepräsentiert sind, sind Ausländerinnen und Ausländer dort überrepräsentiert (vgl. Abbildung 47).

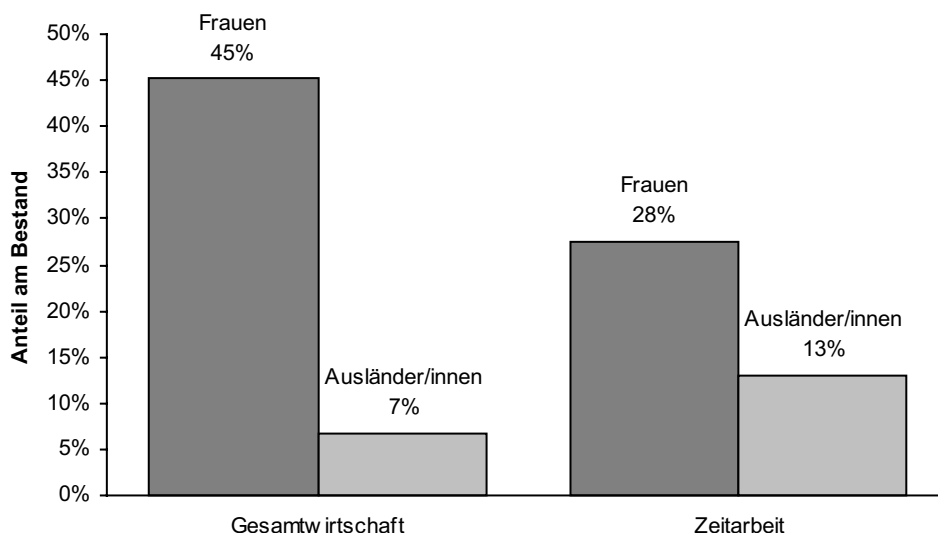
Umsetzung

Bei den Verleihbetrieben und potenziellen Entleihbetrieben ist aufgrund der teilweise öffentlich geführten Auseinandersetzungen im Vorfeld der Tarifverträge sehr gut bekannt, dass es eine Zeitarbeitsreform gab. Die Detailkenntnis ist jedoch nicht sehr ausgeprägt, dies gilt selbst für Führungskräfte in Verleihbetrieben.

Mit der Flexibilisierung wurden Forderungen umgesetzt, die seit langem von der Zeitarbeitsbranche erhoben worden waren. Entsprechend wird von den Wirtschafts- und Arbeitgeberverbänden der Abbau der Verbote überwiegend als Deregulierung begrüßt; das nur durch Tarifvertrag zu umgehende Gleichbehandlungsgebot der Zeitarbeitnehmerinnen und -arbeitnehmer mit den Beschäftigten des Entleihbetriebes wird aber teilweise kritisch als nicht gerechtfertigter Markteingriff gesehen. Dies wird auch durch eine Befragung von Verleihbetrieben bestätigt (vgl. Abbildung 48). Allerdings wird gleichzeitig von Verleihbetrieben vielfach berichtet, dass das Gleichbehandlungsgebot kein größeres Problem darstelle. Die überwältigende Mehrheit entschied sich nach der Re-

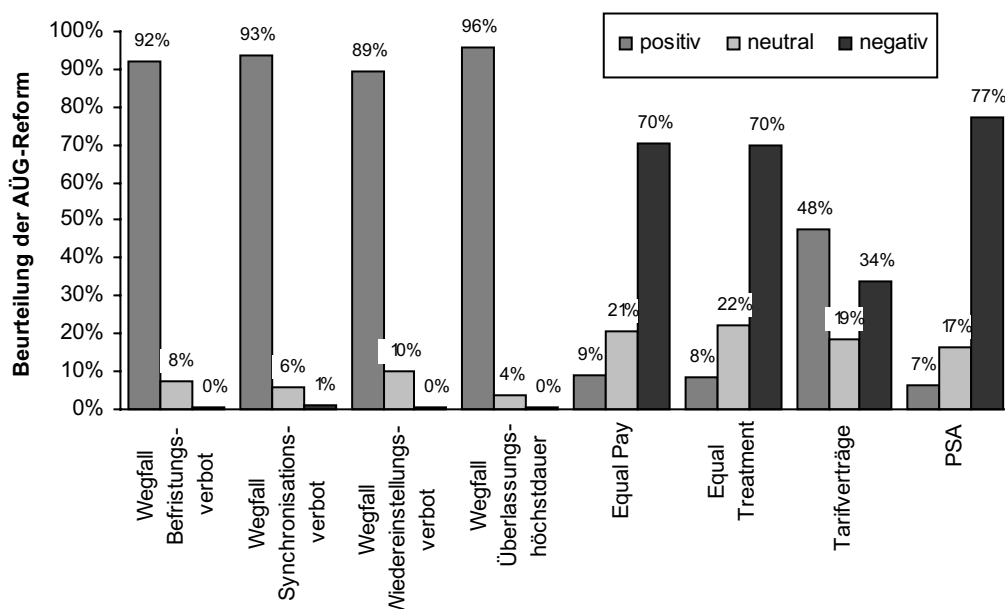
Abbildung 47

Frauen und Ausländerinnen/Ausländer in der Gesamtwirtschaft und in der Zeitarbeitsbranche (einschließlich PSA) Mitte 2004



Anmerkung: Anteile von Frauen bzw. Ausländerinnen und Ausländern an allen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in Gesamtwirtschaft bzw. Zeitarbeitsbranche (Wirtschaftsgruppe 74.50 gemäß der Klassifikation der Wirtschaftszweige 2003; einschließlich PSA) am 30. Juni 2004.
Quelle: Bundesagentur für Arbeit, eigene Berechnungen.

Abbildung 48

Bewertung einzelner Maßnahmen der Zeitarbeitsreform durch Verleihbetriebe

Anmerkung: Auswertung einer Befragung von gut 700 Verleihbetrieben im Frühjahr 2005.
 Quelle: Evaluationsbericht 2005 von Modul 1f.

form für die Anwendung eines Tarifvertrages für Zeitarbeitnehmerinnen und -arbeitnehmer. Darüber hinaus wird ein Bürokratieabbau konstatiert, dessen Umfang allerdings unterschiedlich beurteilt wird.

Die Meinung in den Gewerkschaften hingegen ist heterogen. Während die einen die Zunahme der Zeitarbeit als eine langfristige, unumkehrbare Entwicklung sehen und für annehmbare Bedingungen für die Zeitarbeitnehmerinnen und -arbeitnehmer sorgen wollen, beurteilen andere die Zeitarbeit per se negativ und sehen sich folglich gezwungen, sich mit der Branche widerwillig auseinander zu setzen. Von Gewerkschaften wurde beklagt, dass die tarifvertraglichen Regelungen nicht in allen Verleihbetrieben beachtet würden. Betriebsräte in Entleihbetrieben sind der Zeitarbeit gegenüber eher kritisch eingestellt. Allerdings wird eingeräumt, dass Zeitarbeit ein probates Mittel zur Bewältigung von Arbeitsspitzen sei.

Die Entleihbetriebe sehen Zeitarbeit zunehmend als „normales“ Instrument des Personalwesens, um Arbeitsspitzen flexibel begegnen zu können. Allerdings setzt Zeitarbeit aus Sicht der Entleihbetriebe einen zeitlichen Vorlauf und ein gewisses Arbeitsvolumen voraus. Sind die beiden Voraussetzungen nicht gegeben, greifen sie eher auf Mini-Jobberinnen/-Jobber zurück.

Die Agenturen für Arbeit verweisen oftmals auf das „entspannte und normale Verhältnis“ zu Verleihbetrieben, das jedoch von der anderen Seite nicht uneingeschränkt bestätigt wird. Das aus Sicht der Agenturen gute Verhältnis dürfte auch daran liegen, dass in einigen Agenturbezirken bis zu 30 Prozent der offenen Stellen von Verleihbetrie-

ben gemeldet werden. Verschiedene Agenturen bieten sowohl für Arbeitsuchende als auch teilweise für Verleihbetriebe Informationsveranstaltungen zur Zeitarbeit an. Einzelne Veranstaltungen richten sich speziell an Frauen.

Das Verhältnis der Zeitarbeitsbranche zu den Personal-Service-Agenturen (PSA) ist überwiegend kritisch, wobei sich zwei Meinungsgruppen unter den Verleihbetrieben herausbildeten. Die eine Gruppe nimmt PSA als subventionierte Konkurrenz wahr, die teilweise sehr deutlich abgelehnt wird. Die andere, etwas moderatere Gruppe lehnt PSA als arbeitsmarktpolitisch motiviertes Verleihinstrument nicht grundsätzlich ab, beklagt aber falsche Anreizsetzungen und Kostenineffizienz ebenso wie die fehlerhafte Umsetzung, insbesondere durch fachfremde Trägerinnen und Träger. Allerdings wurde allgemein bemängelt, dass die Zuschüsse an die PSA zu hoch seien.

Wirkungen

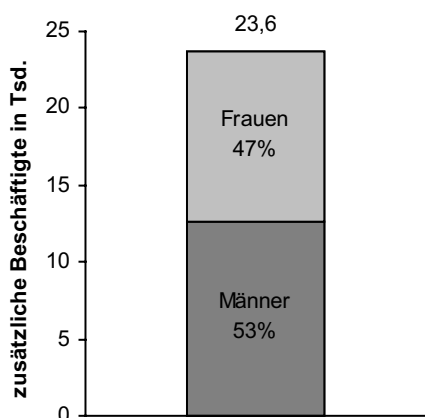
Übereinstimmend waren die arbeitsmarktpolitischen Akteurinnen und Akteure der Auffassung, dass durch die Reformen das Ansehen der Zeitarbeitsbranche deutlich verbessert wurde. Verleihbetriebe berichten, dass sich seit der Reform mehr Arbeitsuchende für Zeitarbeit interessieren. Geschlechterdifferenzen in Bezug auf die Bereitschaft, Zeitarbeit auszuüben, konnten nicht festgestellt werden.

Quantitative Analysen haben ergeben, dass auch ohne Reform der Anteil der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten und Mini-Jobberinnen/-Jobber in der Zeitarbeitsbranche (einschließlich PSA) an allen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten und Mini-

Jobberinnen/-Jobber bis Juni 2004 gestiegen wäre. Allerdings war das tatsächliche Beschäftigungswachstum von Dezember 2003 bis Juni 2004 in diesem Segment höher als prognostiziert. Insgesamt hat die Zahl der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten und Mini-Jobberinnen/-Jobber in der Zeitarbeitsbranche (einschließlich PSA) aufgrund der Zeitarbeitsreform bis Mitte 2004 um etwa 23 700 zugenommen (vgl. Abbildung 49). Der Frauenanteil an den zusätzlich Beschäftigten ist mit 47 Prozent gemessen am Frauenanteil im Bestand überproportional.

Abbildung 49

Zusätzliche Beschäftigte in der Zeitarbeitsbranche (einschließlich PSA) Mitte 2004 aufgrund der Zeitarbeitsreform



Anmerkung: Auswertung von Prozessdaten der Bundesagentur für Arbeit; Differenz zwischen der tatsächlichen und der ohne Zeitarbeitsreform prognostizierten Zahl der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten und der Mini-Jobberinnen/-Jobber in der Zeitarbeitsbranche (einschließlich PSA).

Quelle: Evaluationsbericht 2005 von Modul 1f.

Die leicht positive Wirkung der Zeitarbeitsreform auf die Zeitarbeitsbranche wird grundsätzlich durch die Einschätzung von Verleihbetrieben bestätigt. Die Erholung der Branche sei der anziehenden Konjunktur geschuldet, würde jedoch unterstützt und ggf. beschleunigt durch die Zeitarbeitsreform.

Nur wenige der befragten Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber äußerten, dass die Zeitarbeitsreform Einfluss auf den Einsatz von Zeitarbeitnehmerinnen/-arbeitnehmer und den Beschäftigungsumfang in ihrem Betrieb habe. Von diesen gaben zwei Drittel an, dass durch die Zeitarbeitsreform reguläre Beschäftigung verdrängt würde, während ein Drittel angab, dass zusätzliche Stellen im Betrieb geschaffen würden.

3.2.13 Mini-Jobs

Die bei den Sozialabgaben begünstigten geringfügig entlohnten Beschäftigungsverhältnisse, die sog. Mini-Jobs, wurden zum 1. April 2003 neu geregelt:

- Die Bruttoentgeltgrenze stieg von 325 Euro monatlich auf 400 Euro monatlich. Die vorherige Arbeitszeitbe-

grenzung von 15 Stunden wöchentlich wurde aufgehoben.

- Mini-Jobs sind für die Beschäftigten weiterhin sozialabgabenfrei, die Pauschalabgaben der Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber wurden leicht auf 23 Prozent erhöht. Außerdem können seither die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber eine Pauschalsteuer von 2 Prozent übernehmen, mit der die Lohn-, Einkommensteuer- und Kirchensteuer sowie der Solidaritätszuschlag für das zugrunde liegende Entgelt abgegolten wird. Für Mini-Jobs im haushaltsnahen Bereich wurden die Pauschalabgaben auf 10 Prozent gesenkt.
- Ein Mini-Job kann neben einer sozialversicherungspflichtigen Hauptbeschäftigung ausgeübt werden, ohne dass er durch Zusammenrechnung mit der Hauptbeschäftigung versicherungspflichtig wird. Dies entspricht der bis März 1999 geltenden Regelung.
- Das Melde- und Beitragsinzugsverfahren wurde neu geregelt und bei der Bundesknappschaft in der sog. Mini-Job-Zentrale zusammen geführt.

Die im Folgenden berichteten Untersuchungsergebnisse basieren auf dem Evaluationsbericht 2005 von Modul 1f (RWI/ISG/IWH/GISA/Prof. Michael Burda).

Struktur der Mini-Jobberinnen/-Jobber

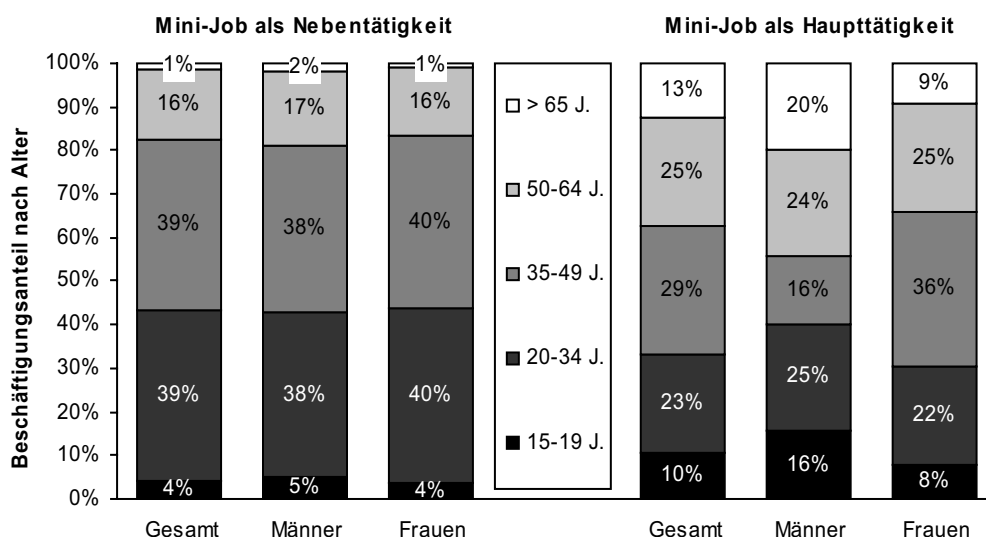
Im Juni 2005 gab es etwa 6,7 Millionen Mini-Jobberinnen/-Jobber; dies waren 2,6 Millionen mehr als vor der Reform Ende März 2003. Allerdings handelt es sich bei etwa 740 000 Beschäftigten um Umbuchungen von zuvor sozialversicherungspflichtig Nebenerwerbstätigen, deren Status sich aufgrund der Reform verändert hat. Mithin beträgt der Zuwachs seit der Reform 1,8 Millionen, davon 700 000 ausschließlich geringfügig Beschäftigte und 1,1 Millionen Nebentätige.

Mini-Jobs finden sich im Westen relativ häufiger als im Osten. Die Domäne von Mini-Jobs sind Dienstleistungsbranchen, insbesondere im Reinigungsgewerbe, im Sport und in der Gastronomie. In diesen drei Branchen gibt es jeweils mehr Mini-Jobberinnen/-Jobber als sozialversicherungspflichtig Beschäftigte.

Bei den ausschließlich geringfügig entlohnnten Beschäftigten betrug Ende Dezember 2003 der Frauenanteil 68 Prozent und bei den Nebentätigen 56 Prozent. Bei den Nebentätigen ist die Altersstruktur von Frauen und Männern relativ ähnlich; hier sind vor allem 20- bis 50-Jährige stark vertreten. Deutlich unterschiedlich ist die Altersstruktur zwischen den Geschlechtern hingegen bei den ausschließlich geringfügig entlohnnten Beschäftigten. Hier sind vor allem Männer bis 24 Jahre und ab 60 Jahren sowie Frauen mittleren Alters stark vertreten (vgl. Abbildung 50).

Von Mitte 2003 bis Ende 2004 stieg die Zahl der Mini-Jobberinnen/-Jobber um 20 Prozent. Während es 28 Prozent mehr Mini-Jobber gab, nahm die Zahl der Mini-Jobberinnen um lediglich 17 Prozent zu. Dies dürfte wesentlich auf die wieder eröffnete Möglichkeit einer abgabenfreien Nebentätigkeit neben einer sozialversicherungspflichtigen Hauptbeschäftigung zurückzuführen

Abbildung 50

Mini-Jobberinnen/-Jobber nach Alter und Geschlecht Ende 2003

Quelle: Bundesagentur für Arbeit, eigene Berechnungen.

sein. Außerdem hat die Zahl der geringfügig entlohnenden Ausländerinnen und Ausländer um 28 Prozent überproportional zugenommen.

Umsetzung

Der Bekanntheitsgrad der Mini-Jobs einschließlich der neuen Regelungen ist sowohl bei Unternehmen als auch bei Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern sehr hoch.

Die allgemeine Bewertung der Regelungen zu den Mini-Jobs fällt bei arbeitsmarktpolitischen Akteurinnen und Akteuren positiv aus. Bei Unternehmens- und Wirtschaftsverbänden werden Mini-Jobs als kostengünstiges und äußerst flexibles Instrument geschätzt. Aus Unternehmen wird berichtet, dass der Verzicht auf Wochenhöchstleistungszeiten bereits zur Flexibilisierung beigetragen habe, obwohl nur etwa 3 Prozent der Mini-Jobberinnen/-Jobber monatlich mehr als 60 Stunden in ihrem Mini-Job arbeiten und somit die frühere Grenze von 15 Wochenstunden überschreiten. Auch die Vereinfachung und Zentralisierung des Melde- und Beitragseinzugsverfahrens wird durchweg positiv aufgenommen.

Wirkungen

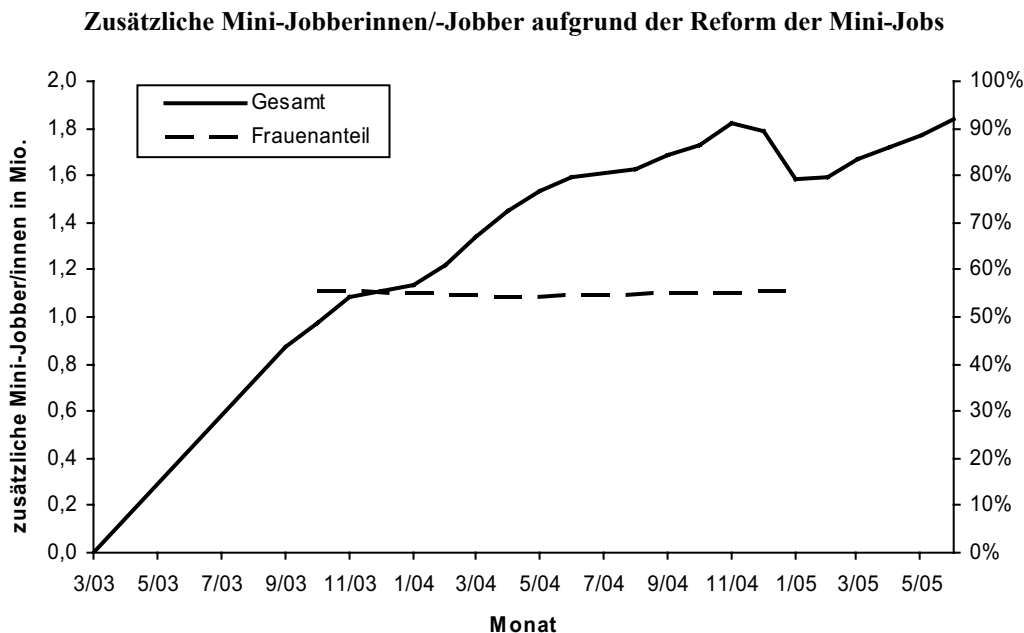
Quantitative Analysen haben ergeben, dass sich ohne Reform der Anteil der Mini-Jobberinnen/-Jobber an allen abhängig Beschäftigten zumindest bis Ende Juni 2004 nicht nennenswert verändert hätte. Mithin ist der Zuwachs der Zahl der Mini-Jobberinnen/-Jobber bis zu diesem Zeitpunkt in Höhe von 1,6 Millionen auf die Reform zurückzuführen (vgl. Abbildung 51). Es ist davon auszugehen, dass auch der bis Juni 2005 zu verzeichnende

Zuwachs von insgesamt 1,8 Millionen Mini-Jobberinnen/-Jobber (davon 1,1 Millionen im Nebenerwerb) auf die Reform zurückzuführen ist. Es hat also in diesem Segment einen substanziellen Beitrag zur Arbeitsmarktflexibilisierung gegeben. Allerdings ist mit dieser Beschäftigungsform für Arbeitslose keine Brücke in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung entstanden.

Die stärkere Nutzung von Mini-Jobs, die weit überwiegend von Frauen in Anspruch genommen wird, könnte wirtschaftliche Abhängigkeiten verstärken, da Mini-Jobs zur Existenzsicherung kaum ausreichend sind. Zudem besteht die potentielle Gefahr, dass ein größerer Teil der Frauen durch diese für sie zunehmend als einzige Beschäftigungsalternative infrage kommende Tätigkeit unfreiwillig auf eine „Hausfrauenrolle“ reduziert wird. Insofern würde die bisherige geschlechterdifferenzierte Segmentation des Arbeitsmarktes weiter forciert. Positiv ist hingegen einzuschätzen, dass durch Mini-Jobs vielerorts überhaupt erst Beschäftigungsmöglichkeiten für Frauen, und auch für arbeitslose Frauen, geschaffen wurden. Auch wenn Mini-Jobs zum Großteil von Frauen ausgeübt wurden und auch weiterhin werden, so ist doch ein beständiger Anstieg des Anteils der Männer an den geringfügig Beschäftigten zu beobachten. Der prozentuale Anstieg von Mitte 2003 bis Ende 2004 ist bei Männern mit 28 Prozent deutlich stärker ausgeprägt als bei Frauen mit 17 Prozent. Sofern diese Entwicklung sich fortsetzt, dürfte sie die Nachteile dieser Beschäftigungsform in geschlechterdifferenzierter Form abmildern bzw. in breiterem Maße als bisher den Männern aufbürden.

Nach Einschätzung der Unternehmen hatte die Reform überwiegend keine Auswirkung auf betriebliche

Abbildung 51



Anmerkung: Differenz zwischen der tatsächlichen und der ohne Reform der Mini-Jobs prognostizierten Zahl der Mini-Jobberinnen/-Jobber.
 Quelle: Evaluationsbericht 2005 von Modul 1f, Bundesagentur für Arbeit, eigene Berechnungen.

Beschäftigung (80 Prozent). 10 Prozent der Unternehmen schätzen ein, dass Mini-Jobs sozialversicherungspflichtige Beschäftigung ersetzen. Ebenfalls 10 Prozent schätzen ein, dass Mini-Jobs zusätzliche Stellen schaffen.

Nach Einschätzung verschiedener arbeitsmarktpolitischer Akteurinnen und Akteure hat seit der Reform die Verdrängung sozialversicherungspflichtiger Beschäftigungsverhältnisse durch Mini-Jobs in einigen Dienstleistungsbranchen zugenommen. So würden insbesondere im Einzelhandel frei werdende Stellen in Mini-Jobs umgewandelt.

Objektive Ergebnisse zur Frage, ob und inwieweit eine Substitution stattgefunden hat, liegen nicht vor. Insbesondere im Einzelhandel war der Anteil von geringfügig Beschäftigter an den Arbeitskräften lange vor der Reform steigend.

3.2.14 Midi-Jobs

Parallel zur Reform der Mini-Jobs wurden zum 1. April 2003 die Midi-Jobs eingeführt. Seither setzen die Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung bei Überschreiten der Geringfügigkeitsgrenze nicht mehr schlagartig ein. Vielmehr werden sie sukzessive von etwa 4 Prozent bei einem monatlichen Bruttoentgelt von knapp über 400 Euro bis auf den regulären Beitragssatz ab einem Bruttoentgelt von 800 Euro erhöht.

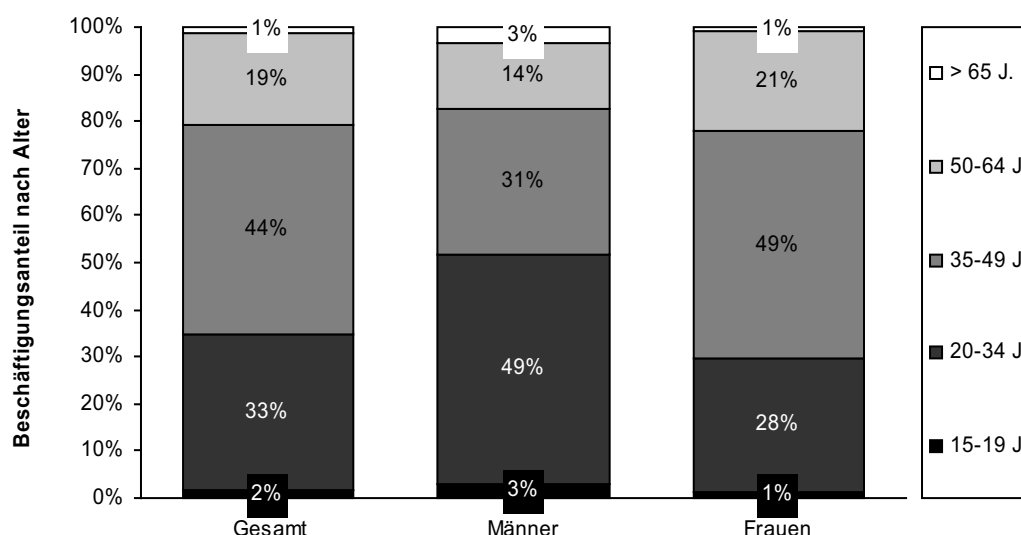
Die im Folgenden berichteten Untersuchungsergebnisse basieren auf dem Evaluationsbericht 2005 von Modul 1f (RWI/ISG/IWH/GISA/Prof. Michael Burda).

Struktur der Midi-Jobberinnen/-Jobber

Von den am Jahresende 2003 sozialversicherungspflichtig Beschäftigten haben nach ersten Schätzungen 669 000 Personen zu irgendeinem Zeitpunkt im Verlauf des Jahres (ab In-Kraft-Treten zum 1. April 2003) einen Midi-Job ausgeübt. Der Anteil der Midi-Jobberinnen/-Jobber war in West- und Ostdeutschland etwa gleich groß. Der Beschäftigungsschwerpunkt lag im Dienstleistungssektor, 3 Prozent der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten waren dort Midi-Jobberinnen/-Jobber. Im Reinigungsgewerbe waren es sogar 18 Prozent und in der Gastronomie 13 Prozent. Dabei waren 75 Prozent der Midi-Jobberinnen/-Jobber Frauen. Während bei den Frauen vor allem mittlere Altersjahrgänge Midi-Jobs ausübten, waren es bei den Männern insbesondere Jüngere (vgl. Abbildung 52). Wie sich aus einer Befragung von 576 Midi-Jobberinnen/-Jobber im Frühjahr 2005 ergibt, waren für die westdeutschen Frauen mittlerer Altersjahrgänge Midi-Jobs besonders attraktiv, weil sich Familie und Beruf so besser miteinander kombinieren ließen und oftmals der Lebenspartner voll erwerbstätig war. In diesem Fall war der Midi-Job eine Alternative zu einem Mini-Job und stellte eine dauerhafte Lösung dar. Die zweite Gruppe der Midi-Jobberinnen/-Jobber sah ihre Tätigkeit als eine Übergangslösung oder ein Sprungbrett, um wieder in eine „normale“ Beschäftigung zu gelangen. 6 Prozent der Midi-Jobs entstanden nach Angaben der Midi-Jobberinnen/-Jobber durch eine Reduzierung des Entgelts.

Insgesamt lässt sich feststellen, dass sich ost- und westdeutsche Frauen in Bezug auf die Midi-Jobs in stärkerem

Abbildung 52

Midi-Jobberinnen/-Jobber nach Alter und Geschlecht Ende 2003

Anmerkung: Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte am Jahresende 2003, die zu irgendeinem Zeitpunkt im Verlauf des Jahres (ab In-Kraft-Treten zum 1. April 2003) einen Midi-Job ausgeübt haben.

Quelle: Bundesagentur für Arbeit, eigene Berechnungen.

Maße unterscheiden als ost- und westdeutsche Männer. So ist das Ziel der Beschäftigung in der Gleitzone bei ostdeutschen Frauen viel häufiger das Erlangen einer Vollzeitbeschäftigung als dies bei westdeutschen Frauen der Fall ist. Ostdeutsche Frauen in Midi-Jobs haben seltener Kinder, aber häufiger keinen oder arbeitslose Ehepartner. Der durchschnittliche Bruttostundenlohn der befragten Midi-Jobberinnen/-Jobber liegt bei 8,41 Euro in West- und 6,39 Euro in Ostdeutschland.

Die freiwillige Aufstockung der Rentenbeiträge wird insgesamt nur von 12 Prozent der befragten Midi-Jobberinnen/-Jobber genutzt. Eine Partnerschaft führt dazu, dass – bei ansonsten vergleichbaren Personen – diese Option seltener genutzt wird.

Umsetzung

Der Bekanntheitsgrad der Midi-Jobs ist deutlich geringer als bei den Mini-Jobs. Selbst arbeitsmarktpolitische Akteurinnen und Akteure mit langjähriger Erfahrung mit Mini-Jobs hatten Schwierigkeiten, Mini- und Midi-Jobs zu unterscheiden. Entsprechend konstatieren die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber die Schwelle an der Entgeltgrenze von 400 Euro monatlich als weiterhin existent.

Wirkungen

Quantitative Analysen haben ergeben, dass sich ohne Reform der Anteil der Beschäftigten mit einem Bruttoentgelt von mehr als 400 Euro und höchstens 800 Euro monatlich an allen sozialversicherungspflichtig Beschäf-

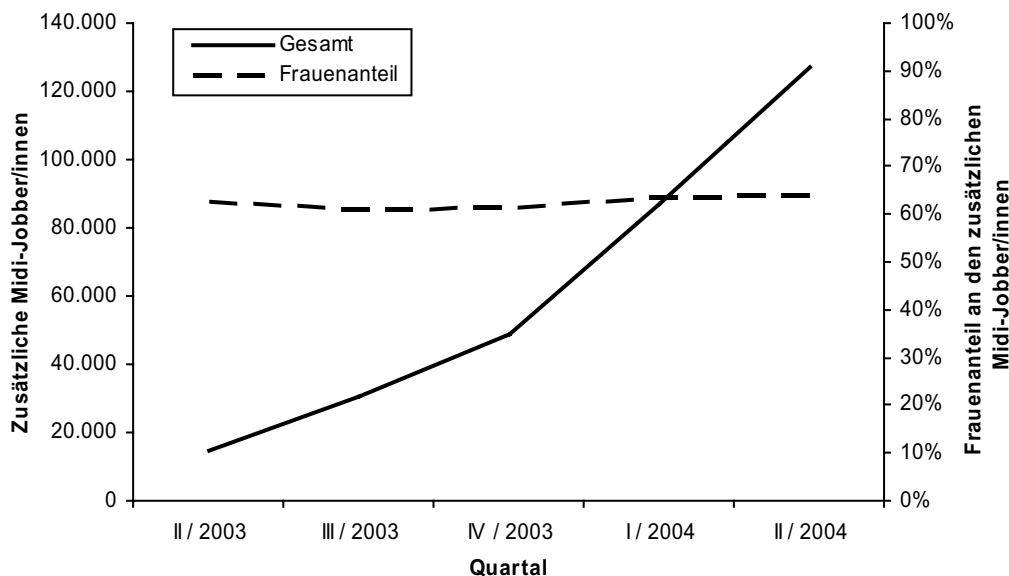
tigten zumindest bis Juni 2004 entsprechend dem Trend der Vorjahre reduziert hätte. Tatsächlich hat es jedoch sogar einen leichten Anstieg in diesem Beschäftigungssegment gegeben. Entsprechend hat die Einführung der Midi-Jobs zur Stabilisierung dieses Beschäftigungssegments bzw. sogar zu einem leichten Anstieg beigetragen. Bis Mitte 2004 hat die Reform 125 000 Beschäftigten im betroffenen Entgeltsegment gesichert bzw. geschaffen (vgl. Abbildung 53). Der Frauenanteil an den zusätzlich Beschäftigten beträgt über 60 Prozent.

Aufgrund der nur geringen Sozialversicherungsbeiträge könnten Midi-Jobs das Armutsrisiko im Alter insbesondere bei Frauen erhöhen. Darüber hinaus verfügen Midi-Jobberinnen über eine höhere formale Qualifikation als Midi-Jobber; gleichzeitig üben in einer Partnerschaft lebende Frauen häufiger einen Midi-Job aus als allein Stehende. Dies könnte ein Hinweis darauf sein, dass Midi-Jobs das tradierte Geschlechterverhältnis auch bei höher qualifizierten Frauen verfestigen.

Insgesamt sehen die arbeitsmarktpolitischen Akteurinnen und Akteure keinen Anreiz für Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber, bestehende Beschäftigungsverhältnisse in Midi-Jobs umzuwandeln. Entsprechend gaben auch lediglich 12 Prozent von 1 602 befragten Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern im Frühjahr 2005 an, dass in ihrem Betrieb zusätzlich in dem betroffenen Entgeltsegment Stellen geschaffen würden. Etwa 8 Prozent der 1 602 Befragten gehen davon aus, dass in ihrem Betrieb andere Beschäftigungsverhältnisse durch Midi-Jobs verdrängt würden.

Abbildung 53

**Zusätzliche Beschäftigte mit einem Bruttomonatsentgelt zwischen 400,01 Euro und 800 Euro
aufgrund der Einführung der Midi-Jobs**



Anmerkung: Auswertung von Prozessdaten der Bundesagentur für Arbeit; Differenz zwischen der tatsächlichen und der ohne Einführung der Midi-Jobs prognostizierten Zahl der Beschäftigten im betroffenen Entgeltsegment.

Quelle: Evaluationsbericht 2005 von Modul 1f.

3.2.15 Erleichterte Befristung von Arbeitsverhältnissen älterer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer

2003 wurde das Mindestalter für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, für die eine Befristung des Arbeitsverhältnisses ohne Sachgrund und ohne zeitliche Begrenzung möglich ist, von 58 auf 52 Jahre herabgesetzt. Zum Ende einer solchen Befristung kann sich ein Betrieb ohne Rücksicht auf Kündigungsschutzvorschriften von der bzw. dem Beschäftigten trennen. Dies reduziert das Risiko einer Einstellung älterer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und soll so zur Schaffung zusätzlicher befristeter Stellen für Ältere beitragen. Für Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber werden insbesondere die für Jüngere unzulässigen Kettenarbeitsverträge von Interesse sein; das Hintereinanderschalten von mehreren befristeten Verträgen erlaubt jeweils zum Ende der Laufzeit eines Vertrages eine Trennung ohne Beachtung des Kündigungsschutzes. Auch bisher schon ist eine Befristung ohne Sachgrund für bis zu zwei Jahre ohnehin unabhängig vom Alter zulässig. Entsprechend können mit Kettenarbeitsverträgen nun Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer bereits ab 50 Jahren dauerhaft befristet ohne Sachgrund eingestellt werden.

Die im Folgenden berichteten Untersuchungsergebnisse basieren auf dem Evaluationsbericht 2005 von Modul 1f (RWI/ISG/IWH/GISA/Prof. Michael Burda).

Struktur der befristet beschäftigten älteren Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer

Der Anteil der Erwerbstätigen insgesamt sinkt ab 50 Jahren deutlich mit zunehmendem Alter. So waren

beispielsweise im Mai 2003 von den 52- bis 57-Jährigen, die von der Neuregelung unmittelbar betroffen sind, je nach Alterskohorte zwischen 62 Prozent und 74 Prozent erwerbstätig. Ostdeutsche waren in allen Altersgruppen seltener erwerbstätig als Westdeutsche, der Abstand betrug bei den 52- bis 57-Jährigen etwa vier Prozentpunkte.

Im Mai 2003 hatten in den Altersgruppen von 48 bis 65 Jahren jeweils gut 3 Prozent der Erwerbstätigen einen befristeten Arbeitsvertrag. Während es in Westdeutschland lediglich jeweils etwa 2 Prozent waren, betrug der Anteil in Ostdeutschland je nach Altersgruppe zwischen 6 Prozent und 11 Prozent. Allerdings war im April 2002 der Anteil bei den ab 56- bzw. 58-Jährigen, bei denen bereits seit längerem eine Befristung von mehr als zwei Jahren ohne Sachgrund möglich ist, kaum höher als bei den angrenzenden jüngeren Alterskohorten. Dies deutet insgesamt darauf hin, dass die Möglichkeit einer erleichterten Befristung bei älteren Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer keine relevante Wirkung auf das Einstellungsverhalten hat. Überdies hatten sowohl im April 2002 als auch im Mai 2003 Erwerbstätige bis 47 Jahre deutlich häufiger einen befristeten Arbeitsvertrag. Befristete Arbeitsverträge waren in allen Qualifikationsgruppen in ähnlichem Ausmaß vertreten; auch geschlechtsspezifische Unterschiede waren nicht zu erkennen.

Im Hinblick auf die Befristung haben sich bis Mai 2003 gegenüber dem Vorjahr bei den von der Neuregelung unmittelbar betroffenen Altersgruppen im Vergleich zu angrenzenden Altersgruppen keine auffälligen Änderungen ergeben. Allerdings ist dies angesichts der seinerzeit erst

kurzen Laufzeit der Neuregelung auch nicht zu erwarten gewesen.

Die durchschnittliche Dauer der Befristung lag im Mai 2003 bei den 52- bis 57-Jährigen wie auch bei Jüngeren zwischen 15 und 18 Monaten. Bei Älteren war die durchschnittliche Befristungsdauer mit bis zu 20 Monaten höher. Lediglich etwa ein Viertel der Befristungen lief über mindestens drei Jahre.

Ältere, insbesondere zwischen 60 und 65 Jahren, vor allem in Westdeutschland, gaben häufiger als jüngere Ältere an, dass eine Dauerstellung nicht mehr gewünscht sei. In allen Bevölkerungsgruppen war jedoch die unfreiwillige Befristung weitaus häufiger vertreten als eine freiwillige. Ostdeutsche gaben sehr viel häufiger als Westdeutsche an, unfreiwillig befristet beschäftigt zu sein. Eine Befristung, die analog einer verlängerten Probezeit eingesetzt wird, wurde mit zunehmendem Alter seltener angegeben.

Umsetzung

Noch hat sich die Erkenntnis in den Unternehmen nicht durchgesetzt, dass aufgrund des demographischen Wandels sowohl die Belegschaften als auch die Arbeitsuchen-

den älter werden und sich das Personalwesen darauf einstellen muss, auch im höheren Alter erwerbstätig zu sein bzw. Ältere zu beschäftigen. Dazu gehört auch die Deckung des Personalbedarfs durch die Einstellung älterer Arbeitsuchender. Entsprechend gering sind der Bekanntheitsgrad und das Interesse an der Neuregelung. Der mangelnde Bekanntheitsgrad wird durch eine repräsentative Befragung von 1 767 Betrieben mit mindestens einem sozialversicherungspflichtig Beschäftigten bestätigt.

Wirkungen

Bereits die skizzierte Entwicklung befristeter Arbeitsverträge deutet darauf hin, dass sich die Beschäftigungssituation von 52- bis 57-Jährigen durch die Neuregelung (noch) nicht verbessert hat. Dies wird durch quantitative Analysen bestätigt. In diesen Analysen konnte nicht nachgewiesen werden, dass sich der Anteil der von Januar bis April/Mai 2003 befristet eingestellten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Alter von 52 und 53 Jahren im Vergleich zu den befristet eingestellten 50- und 51-Jährigen gegenüber dem Vorjahreszeitraum unterschiedlich entwickelt hat. Nur wenige der befragten Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber gehen davon aus, dass in ihrem Betrieb Ältere aufgrund der Neuregelung befristet eingestellt würden.

4 Ausblick auf 2006

Zentrales Ziel der eingeleiteten arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischen Reformen der Bundesregierung ist eine schnellere und effizientere Eingliederung von Arbeitsuchenden in Erwerbstätigkeit. Wesentlich für den Erfolg der Arbeitsmarktpolitik sind sowohl eine zukunftsfähige Ausrichtung der Organisation des wichtigsten Dienstleisters am Arbeitsmarkt – der Bundesagentur für Arbeit – als auch die Optimierung des Instrumenteneinsatzes und der beschäftigungspolitischen Rahmenbedingungen. Mit den Gesetzen für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt wurden in diesen Bereichen neue Impulse gesetzt. Mit ihnen wurde nicht nur eine Reform der Organisation der Arbeitsverwaltung eingeleitet, sondern es wurden auch die aktive Arbeitsmarktpolitik und die beschäftigungspolitischen Rahmenbedingungen reformiert.

Um Erkenntnisse über die Wirksamkeit dieser Reformen zu erhalten, wurde im Auftrag des Deutschen Bundestages (Bundestagsdrucksache 15/98) von der Bundesregierung eine ambitionierte Evaluierung konzipiert und umgesetzt. Darin werden sowohl Umsetzung und Wirkung der Instrumente sowie der beschäftigungspolitischen Reformen als auch der organisatorische Umbau der Bundesagentur für Arbeit und die Entwicklung ihrer Akzeptanz bei den Kundinnen und Kunden sowie der Bevölkerung untersucht. Mit dem jetzt vorgelegten Bericht werden erste Erkenntnisse aus dieser Evaluierung präsentiert. Er enthält aufschlussreiche, aber angesichts der noch laufenden Reformprozesse und andauernden Untersuchungsarbeiten vielfach vorläufige Ergebnisse. Bis Ende 2006/Anfang 2007 wird der abschließende Bericht 2006 zur Evaluierung zusätzliche Erkenntnisse zur Umsetzung und zur Wirksamkeit der Arbeitsmarktpolitik des Bundes sowie der eingeleiteten Reformen liefern.

Die neue Bundesregierung und die sie tragenden Parteien CDU, CSU und SPD haben sich entschieden, weitere Reformen der aktiven Arbeitsmarktpolitik auf den Weg zu bringen. Vorhandene arbeitsmarktpolitische Instrumente sollen gestrafft und die hierfür verwendeten beträchtlichen Mittel der Arbeitsförderung zielgenauer, sparsamer und effizienter eingesetzt werden. Die Koalitionspartner haben sich grundsätzlich auf eine Strategie und einen Fahrplan zur Neuausrichtung der aktiven Arbeitsmarktpolitik festgelegt. Im Koalitionsvertrag ist zu lesen: „CDU, CSU und SPD werden [...] alle arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen auf den Prüfstand stellen. Diese Überprüfung soll bis Ende kommenden Jahres abgeschlossen sein. Auf der Grundlage dieser Wirksamkeitsanalyse wird dann spätestens im Jahr 2007 die aktive Arbeitsmarktpolitik insgesamt grundlegend neu ausgerichtet und sichergestellt, dass die Mittel der Beitrags- und Steuerzahler künftig so effektiv und effizient wie möglich eingesetzt werden.“

Diese Aussage verdeutlicht die erhebliche Bedeutung, die den Berichten zu den Wirkungen der Reformen am Arbeitsmarkt, insbesondere dem Bericht 2006, zukommt. Die Ergebnisse dieser bisher in Deutschland umfangreichsten Evaluation der wichtigsten Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik, des Umbaus der Bundesagentur für Arbeit und der Entwicklung ihrer Akzeptanz werden eine zentrale Grundlage für künftige politische Entscheidungen über die Ausgestaltung der aktiven Arbeitsmarktpolitik bilden. Daneben werden selbstverständlich die Ergebnisse anderer Evaluationsarbeiten und Erkenntnisse aus der Praxis einfließen. Zur Umsetzung dieses Vorhabens haben die Koalitionspartner erste Schritte auf dem Weg zur Neuausrichtung der Arbeitsmarktpolitik vereinbart, die bereits zum 1. Januar 2006 in Kraft treten.

Hierzu gehört, die Verlängerung der Geltungsdauer einzelner befristeter arbeitsmarktpolitischer Instrumente des SGB III. Diese Instrumente fördern neben der Integration in Beschäftigung auch gezielt älterer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Im Hinblick auf deren schwierige Lage auf dem Arbeitsmarkt sind besondere Maßnahmen zur Verbesserung der Beschäftigungschancen und zur Erhöhung der Beschäftigungsfähigkeit älterer Menschen erforderlich. Die Geltungsdauer dieser Instrumente wird auch verlängert werden, um ausreichend Zeit für ihre Evaluation zu haben.

In diesen Kontext gehört auch eine Feinjustierung einzelner arbeitsmarktpolitischer Instrumente. So wird die Geltungsdauer des Existenzgründungszuschusses (Ich-AG) bis zum 30. Juni 2006 verlängert, mit dem Ziel, bis dahin unter Einbeziehung des Überbrückungsgeldes, ein neues Instrument zur Existenzgründung aus Arbeitslosigkeit zu erarbeiten, das die Stärken beider bisheriger Instrumente bündelt. Zudem wird die Verpflichtung der Bundesagentur für Arbeit, im Bezirk jeder Agentur für Arbeit eine Personal-Service-Agentur (PSA) einzurichten, abgeschafft. Damit kann die Förderung auf erfolgreiche Personal-Service-Agenturen konzentriert werden.

Der vorliegende Bericht behandelt auch die vielfältigen Aspekte des organisatorischen Umbaus der Bundesagentur für Arbeit und nimmt eine erste Bewertung vor. So wurden wichtige Weichenstellungen auf dem Weg der Bundesagentur für Arbeit von einer „klassischen“ Arbeitsverwaltung hin zu einem modernen und kundenfreundlichen Dienstleister am Arbeitsmarkt beleuchtet. Zumeist waren die neuen Konzepte, beispielsweise das Kundenzentrum der Zukunft, zum Zeitpunkt der Forschungsarbeiten für diesen Bericht jedoch erst in einem Teil der Agenturen für Arbeit umgesetzt. Insbesondere zu den Handlungsprogrammen lagen lediglich Erfahrungen aus einigen wenigen Agenturen vor. Nähere Erkenntnisse zur Tauglichkeit der Reformkonzepte in der Praxis sowie

zur Wirkung der reformierten Arbeitsvermittlung im Kundenzentrum sind daher erst im Rahmen des Berichts 2006 zu erwarten. Aufschlussreich wird auch die weitere Entwicklung des Images der Bundesagentur für Arbeit in der Bevölkerung und die Beurteilung ihrer Arbeit durch ihre Kundinnen und Kunden im Verlauf des Reformprozesses sein.

Es sind sowohl wichtige, teilweise bereits seit Jahrzehnten bestehende arbeitsmarktpolitische Instrumente als auch erst kürzlich erfolgte Innovationen im Bereich der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik einer kritischen Bewertung unterzogen worden. Eine Reihe von wichtigen arbeitsmarktpolitischen Instrumenten und beschäftigungspolitischen Reformen haben sich als erfolgreich erwiesen, wenn auch in unterschiedlichem Ausmaß. Hierzu gehören die Förderung beruflicher Weiterbildung, die Eingliederungszuschüsse, die Existenzgründungsförderung durch Überbrückungsgeld und Existenzgründungszuschuss (Ich-AG) sowie die Mini- und Midi-Jobs. Mit der Beauftragung von Trägern mit Eingliederungsmaßnahmen ist darüber hinaus auch ein neues, wenngleich kleines Instrument erfolgreich. Bis Ende 2006 wird sich die Datenlage weiter verbessern, so dass insgesamt noch fundiertere Aussagen über die Wirksamkeit der arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischen Reformen zu erwarten sind.

Insbesondere bei geförderten beruflichen Weiterbildungen zeigen sich bereits erste Reformerfolge. Auch hierzu wird erwartet, dass der abschließende Bericht 2006 aussagekräftige Ergebnisse liefern kann. Darüber hinaus werden dann auch Umsetzung und Wirkungen der Transferleistungen (Transfermaßnahmen und Transferkurzarbeitergeld) Gegenstand der Betrachtung sein. Dies war im vorliegenden Bericht aufgrund der Datenlage noch nicht möglich.

Zeitgleich zum Umbau der Bundesagentur für Arbeit erfolgte die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe für erwerbsfähige Hilfebedürftige zur Grundsicherung für Arbeitsuchende im neuen SGB II. Die Umsetzung der aktiven Arbeitsmarktpolitik durch die neu gebildeten Arbeitsgemeinschaften bzw. die kommunalen Träger (sog. Optionskommunen), die seit Anfang 2005 die Empfängerinnen und Empfänger des Arbeitslosengeldes II betreuen, wird in einem eigenständigen Evaluationsprojekt zur Experimentierklausel nach § 6c SGB II untersucht. Hierüber wird die Bundesregierung bis Ende 2008 dem Deutschen Bundestag entsprechend dem gesetzlichen Auftrag einen Bericht vorlegen. Gleichzeitig und ohne zeitliche Befristung evaluiert das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung in Abstimmung mit der Bundesregierung die Wirkung des SGB II im Rahmen des § 55 SGB II. Das Institut veröffentlicht seine Ergebnisse regelmäßig. Es wird angestrebt, unter Nutzung der dargestellten Forschungsansätze bis Ende 2006 erste Ergebnisse mit Blick auf Unterschiede in der Umsetzung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente zwischen den Agenturen für Arbeit und den Arbeitsgemeinschaften sowie möglichst auch zugelassenen kommunalen Trägern präsentieren zu können.

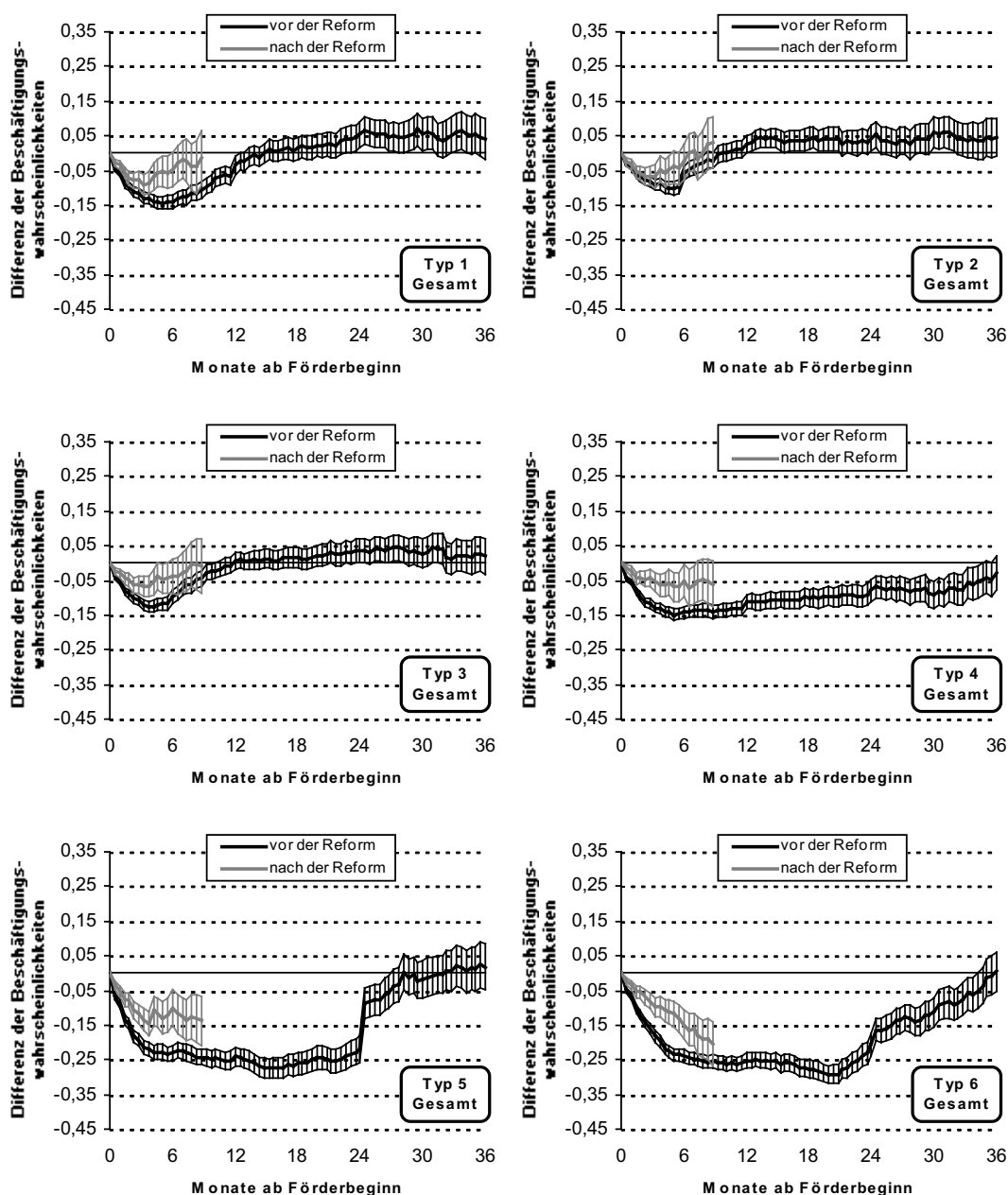
Die Strukturreformen auf dem Arbeitsmarkt, die insbesondere auch den Umgang mit und die Betreuung von Arbeitslosen insgesamt tief greifend verändern, stellen nicht nur die Politik, sondern auch die Wissenschaft vor große Herausforderungen. Bereits zum jetzigen Zeitpunkt liegen erste belastbare Erkenntnisse zur deutschen Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik vor, die in ihrer Gesamtheit einzigartig sind. Bis zum Abschluss des Evaluationsprojektes Ende 2006 werden die Ergebnisse anhand einer solideren Basis überprüft und erweitert. Die Resultate werden von den gesetzgebenden Körperschaften des Bundes und der Bundesregierung genutzt werden, um adäquate Schlussfolgerungen für die Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik zu ziehen.

Anhang 1

Förderung beruflicher Weiterbildung und Bildungsgutschein

Abbildung 54

Ausübung einer ungeforderten sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung aufgrund geförderter beruflicher Weiterbildung

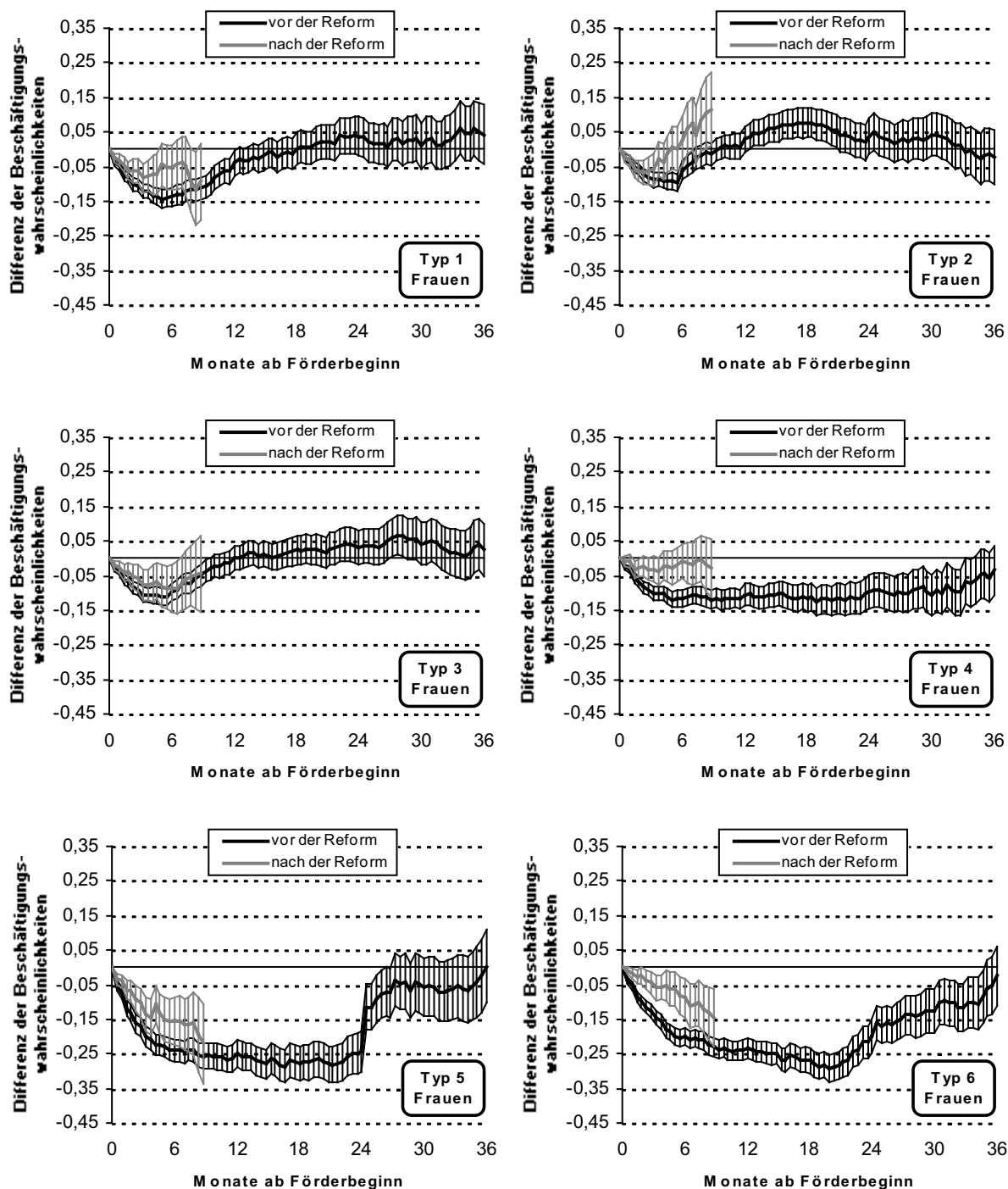


Anmerkung: Quantitative Wirkungsanalysen zur Untersuchung der Frage, inwieweit zuvor Arbeitslose, die zwischen Anfang 2000 und Mitte 2004 mit einer geförderter beruflichen Weiterbildung begannen, aufgrund dieser geförderter beruflichen Weiterbildung häufiger als eine Vergleichsgruppe von Arbeitslosen eine ungeforderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung ausübten. Als Förderung gelten Lohnkostenzuschüsse (insbesondere Eingliederungszuschüsse), ABM, Strukturanpassungsmaßnahmen, Beschäftigung schaffende Infrastrukturmaßnahmen, die Freie Förderung (§ 10 SGB III), die Beauftragung von Trägern mit Eingliederungsmaßnahmen (§ 421i SGB III), die berufliche Weiterbildung in einem anderen Maßnahmetyp, die Existenzgründungsförderung durch die Ich-AG und das Überbrückungsgeld sowie vom Europäischen Sozialfonds (ESF) mitfinanzierte zusätzliche arbeitsmarktpolitische Maßnahmen im Bereich des Bundes (ESF-BA-Programm). Dargestellt sind die Konfidenzbänder zum 95 Prozent-Niveau.

Quelle: Evaluationsbericht 2005 von Modul 1b.

Abbildung 55

**Ausübung einer ungefördernten sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung aufgrund
geförderter beruflicher Weiterbildung (Frauen)**

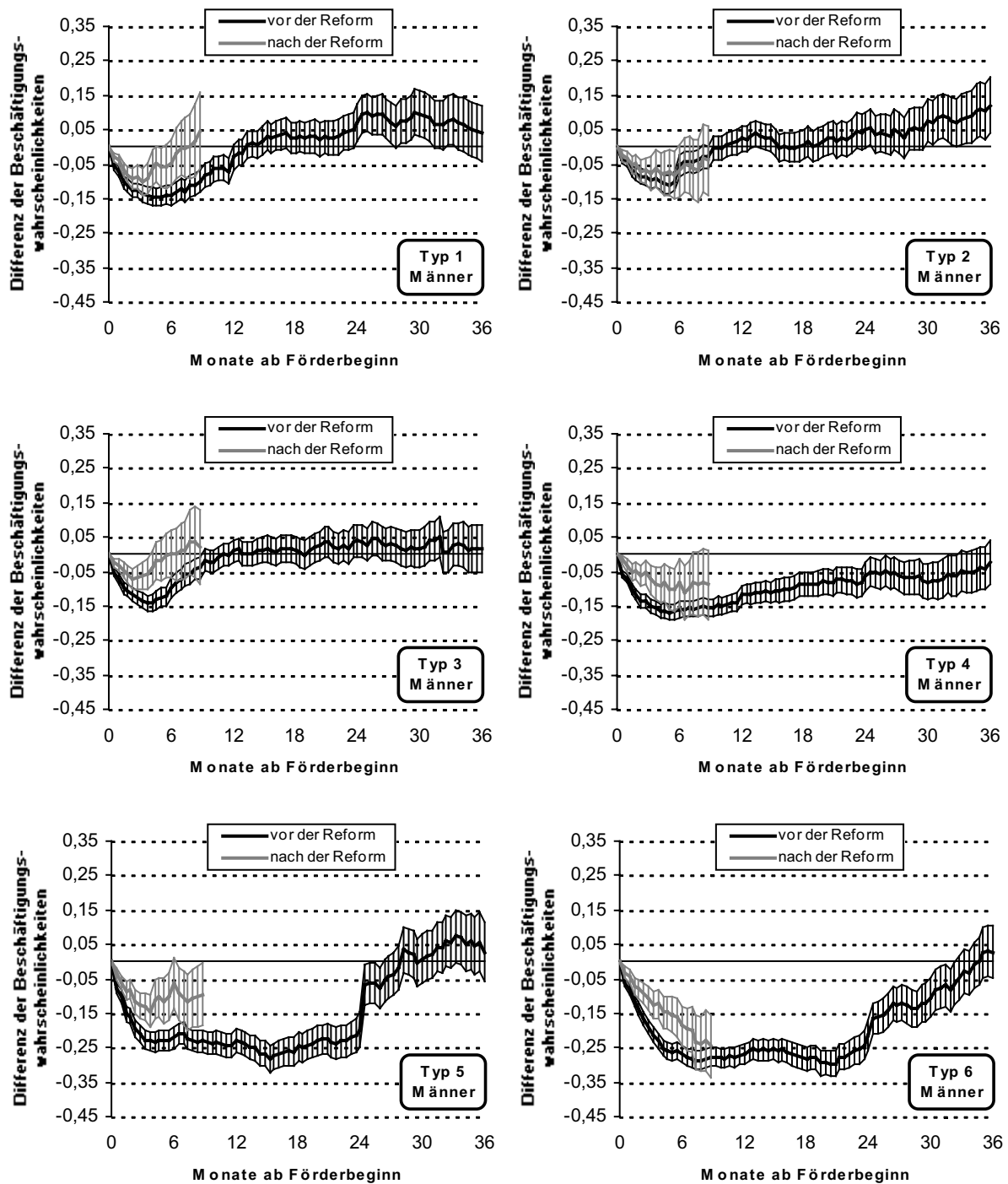


Anmerkung: vgl. Abbildung 54.

Quelle: Evaluationsbericht 2005 von Modul 1b.

Abbildung 56

**Ausübung einer ungeforderten sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung aufgrund
geförderter beruflicher Weiterbildung (Männer)**

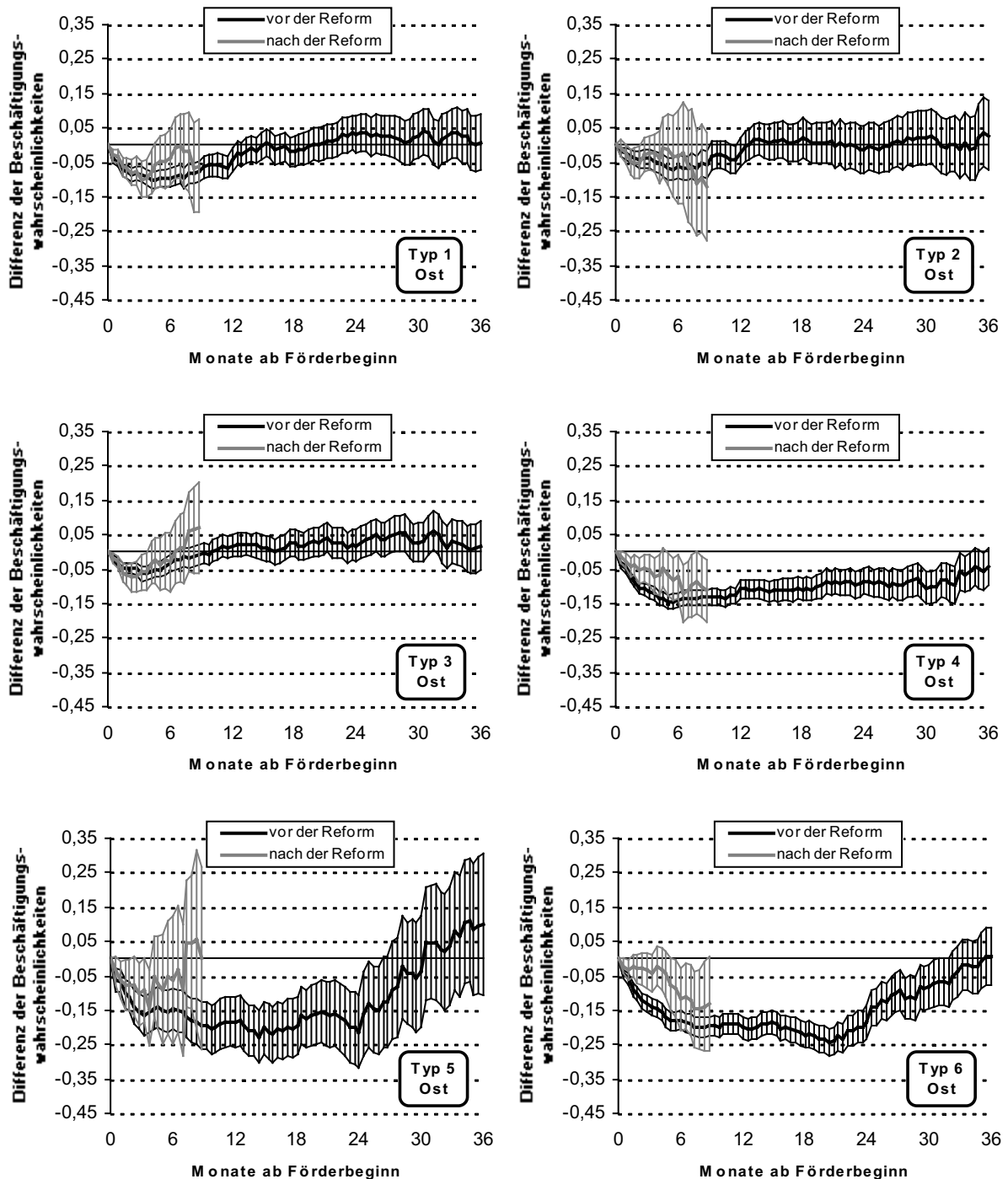


Anmerkung: vgl. Abbildung 54.

Quelle: Evaluationsbericht 2005 von Modul 1b.

Abbildung 57

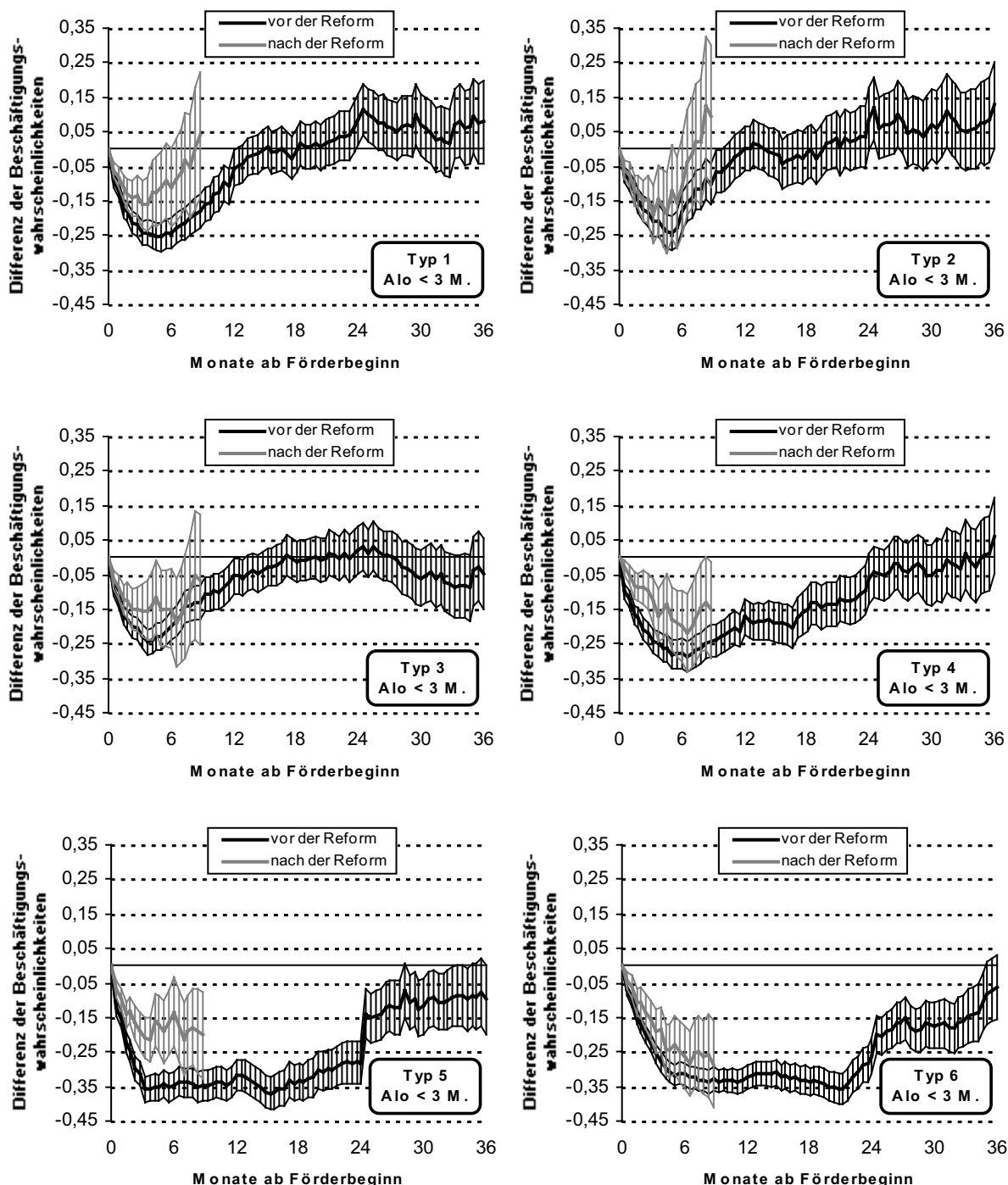
**Ausübung einer ungefördernten sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung aufgrund
geförderter beruflicher Weiterbildung (Ost)**



Anmerkung: Ost: Ostdeutschland mit Ausnahme von Berlin und Dresden; vgl. im Übrigen Abbildung 54.
Quelle: Evaluationsbericht 2005 von Modul 1b.

Abbildung 58

Ausübung einer ungeforderten sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung aufgrund geförderter beruflicher Weiterbildung (Dauer der vorherigen Arbeitslosigkeit unter 3 Monate)

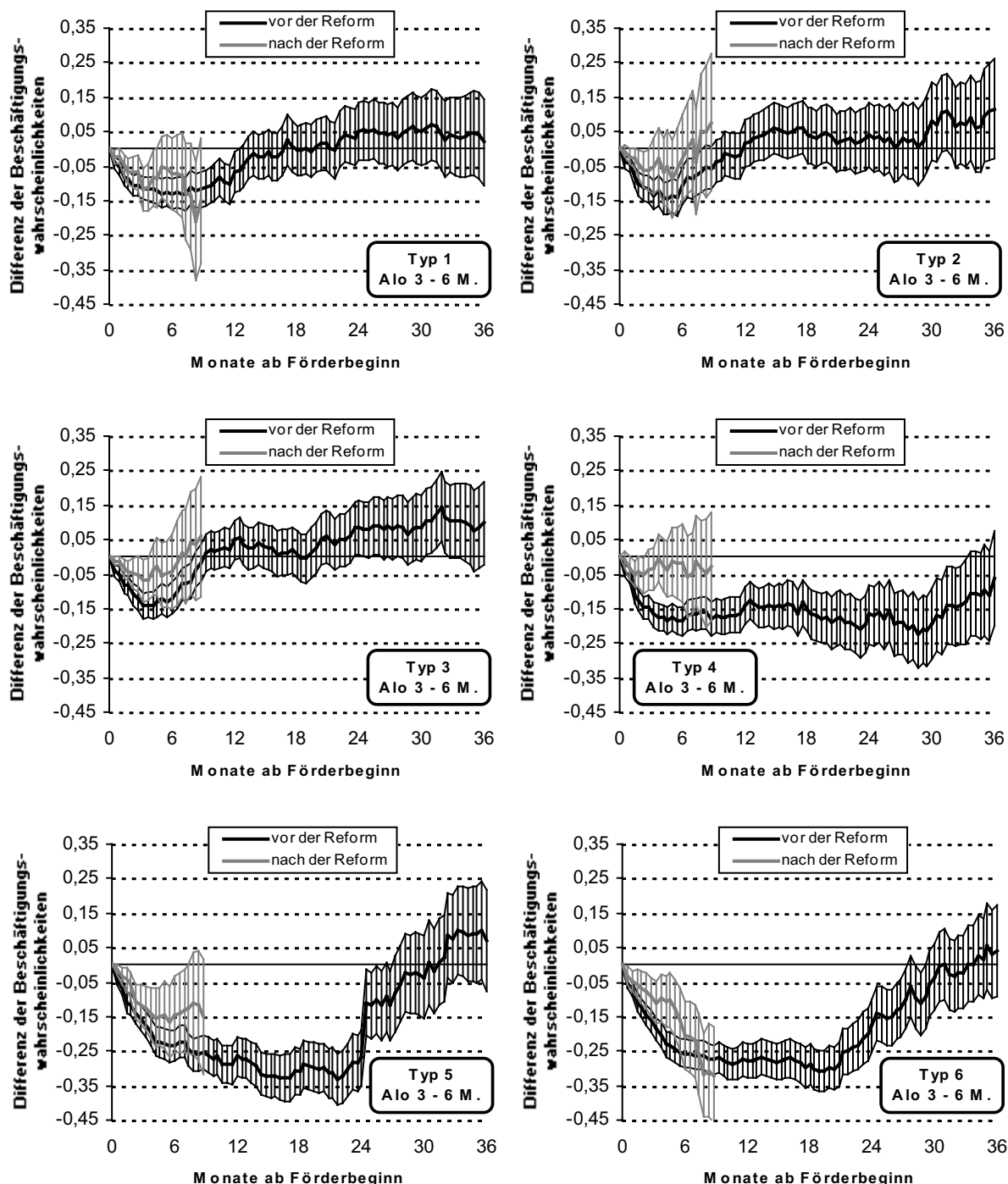


Anmerkung: vgl. Abbildung 54.

Quelle: Evaluationsbericht 2005 von Modul 1b.

Abbildung 59

Ausübung einer ungeforderten sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung aufgrund geförderter beruflicher Weiterbildung (Dauer der vorherigen Arbeitslosigkeit 3 bis unter 6 Monate)

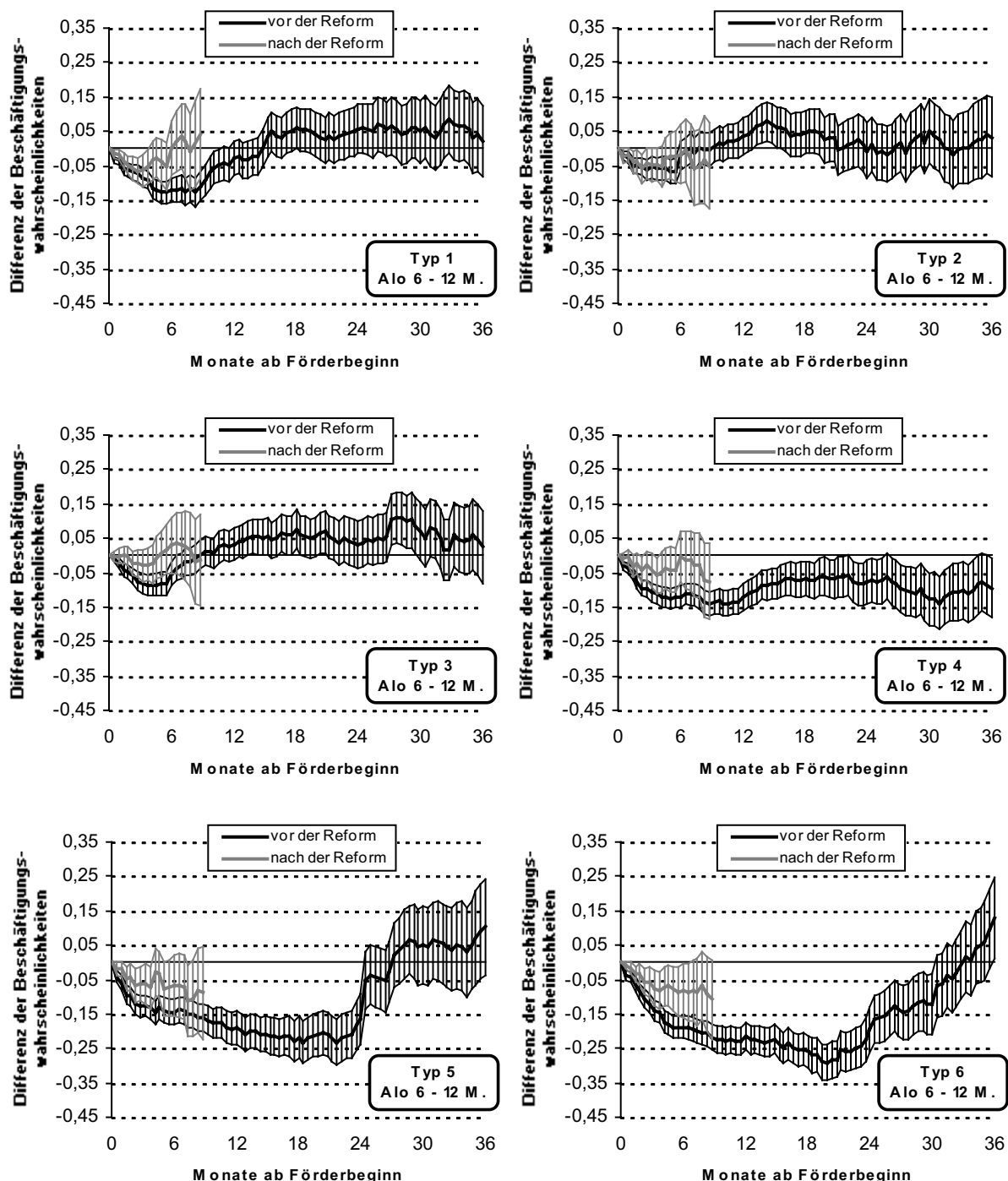


Anmerkung: vgl. Abbildung 54.

Quelle: Evaluationsbericht 2005 von Modul 1b.

Abbildung 60

Ausübung einer ungeforderten sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung aufgrund geförderter beruflicher Weiterbildung (Dauer der vorherigen Arbeitslosigkeit 6 bis unter 12 Monate)

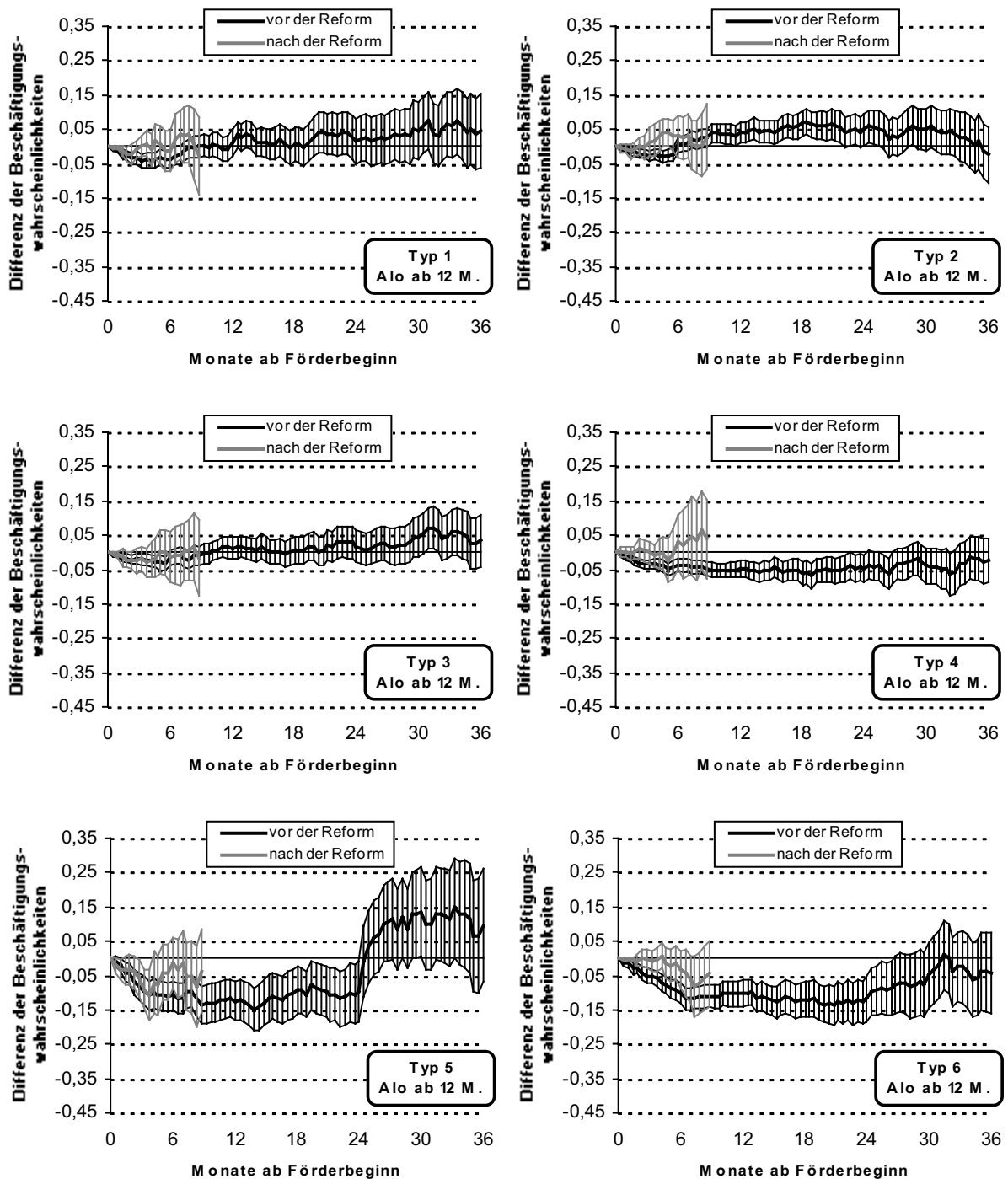


Anmerkung: vgl. Abbildung 54.

Quelle: Evaluationsbericht 2005 von Modul 1b.

Abbildung 61

Ausübung einer ungeforderten sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung aufgrund geförderter beruflicher Weiterbildung (Dauer der vorherigen Arbeitslosigkeit mindestens 12 Monate)

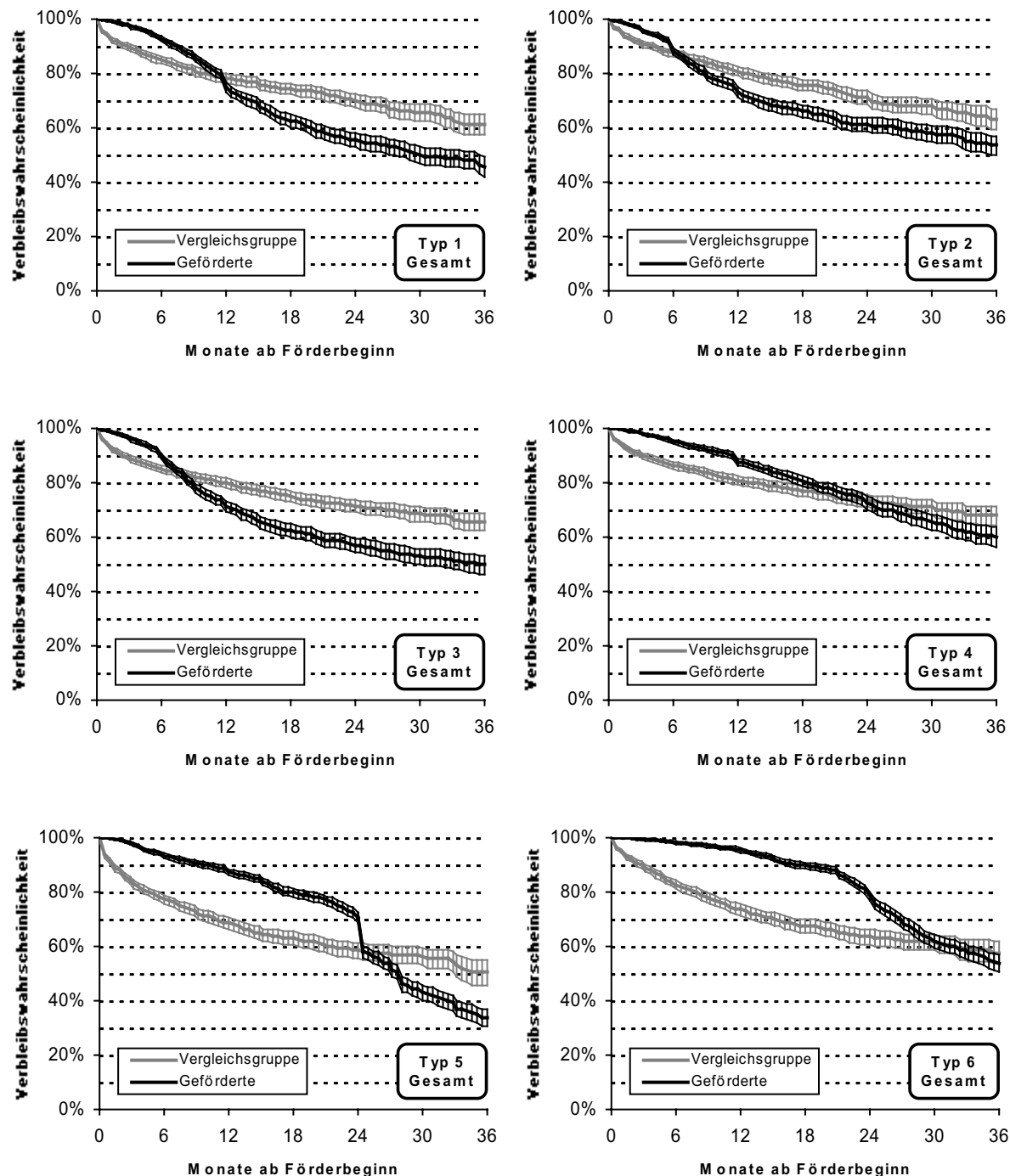


Anmerkung: vgl. Abbildung 54.

Quelle: Evaluationsbericht 2005 von Modul 1b.

Abbildung 62

Verbleib in Arbeitslosigkeit bzw. beruflicher Weiterbildung aufgrund mangelnder Integration in ungeförderzte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung vor der Reform der Weiterbildungsförderung

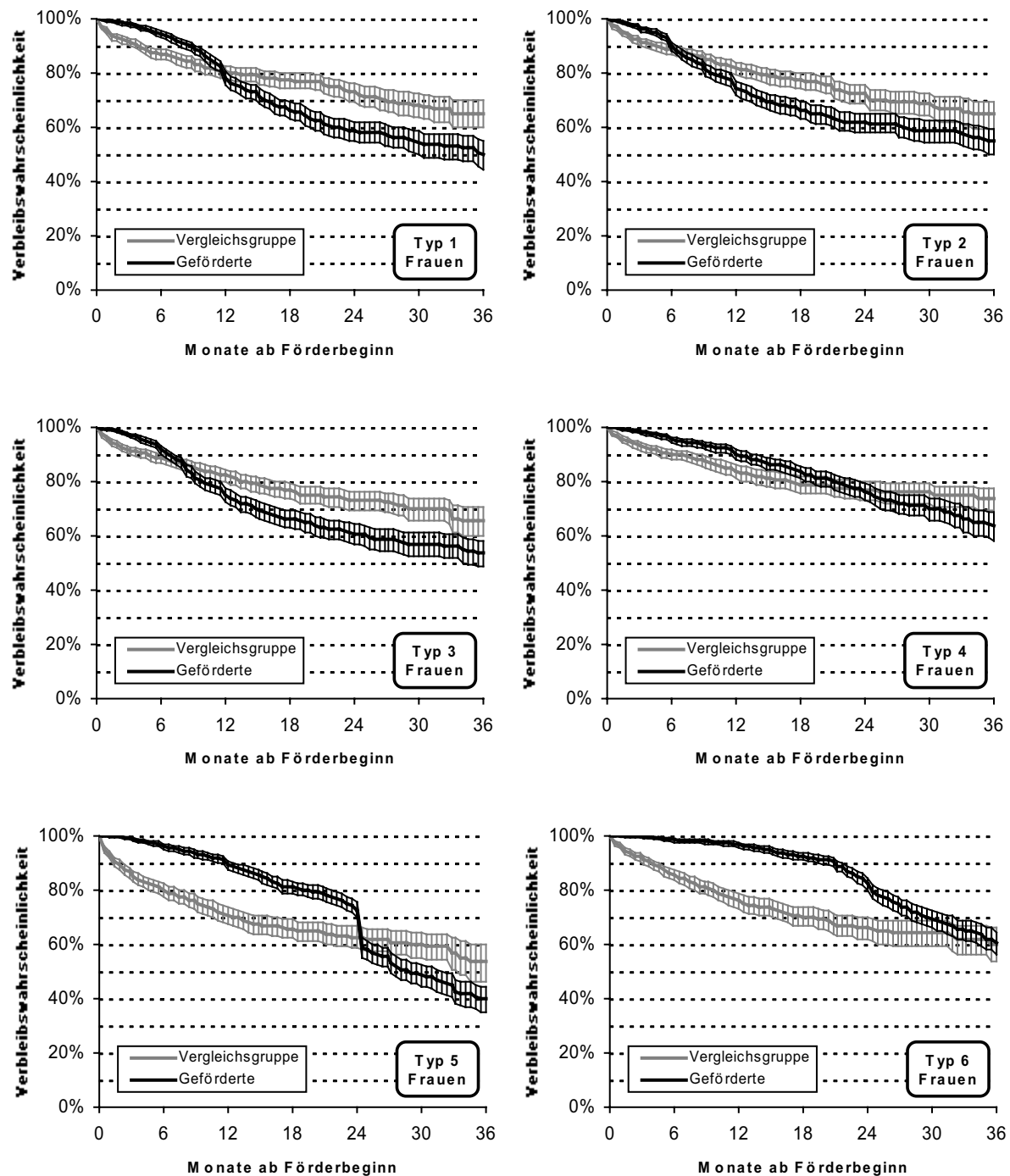


Anmerkung: Quantitative Wirkungsanalysen zur Untersuchung der Frage, inwieweit Arbeitslose, die in den Jahren 2000 bis 2002 mit einer geförderten beruflichen Weiterbildung begannen, aufgrund dieser Weiterbildung früher als eine Vergleichsgruppe von Arbeitslosen ihre Arbeitslosigkeit (einschließlich Trainingsmaßnahmen) bzw. berufliche Weiterbildung durch die Aufnahme einer ungeförderzten sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung beendeten. Als Förderung gelten Lohnkostenzuschüsse (insbesondere Eingliederungszuschüsse), ABM, Strukturanpassungsmaßnahmen, Beschäftigung schaffende Infrastrukturmaßnahmen, die Freie Förderung (§ 10 SGB III), die Beauftragung von Trägern mit Eingliederungsmaßnahmen (§ 421i SGB III), die berufliche Weiterbildung in einem anderen Maßnahmetyp, die Existenzgründungsförderung durch die Ich-AG und das Überbrückungsgeld sowie vom Europäischen Sozialfonds (ESF) mitfinanzierte zusätzliche arbeitsmarktpolitische Maßnahmen im Bereich des Bundes (ESF-BA-Programm). Dargestellt sind die Konfidenzbänder zum 95 Prozent-Niveau.

Quelle: Evaluationsbericht 2005 von Modul 1b.

Abbildung 63

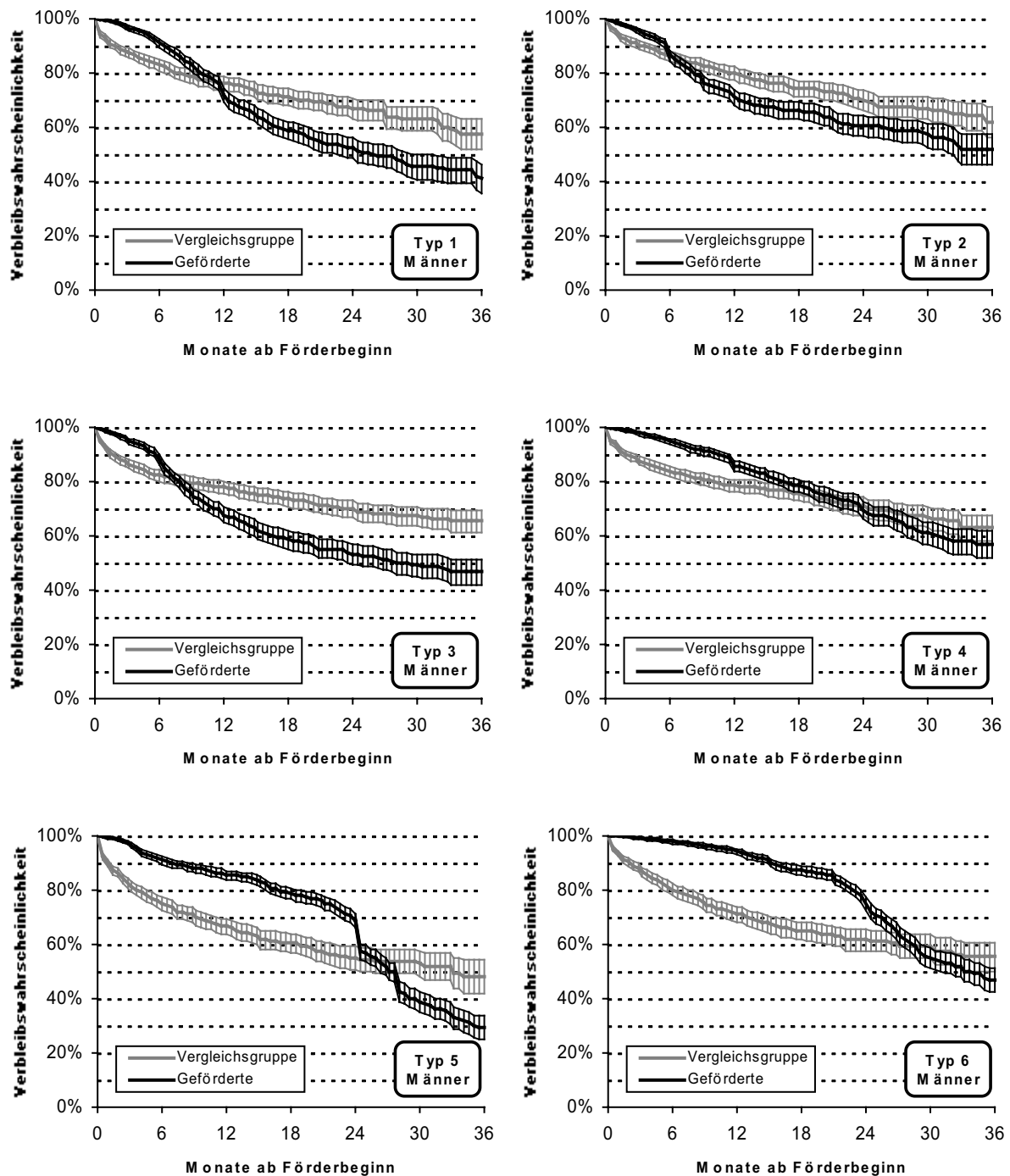
Verbleib in Arbeitslosigkeit bzw. beruflicher Weiterbildung aufgrund mangelnder Integration in ungeforderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung vor der Reform der Weiterbildungsförderung (Frauen)



Anmerkung: vgl. Abbildung 62.

Quelle: Evaluationsbericht 2005 von Modul 1b.

Abbildung 64

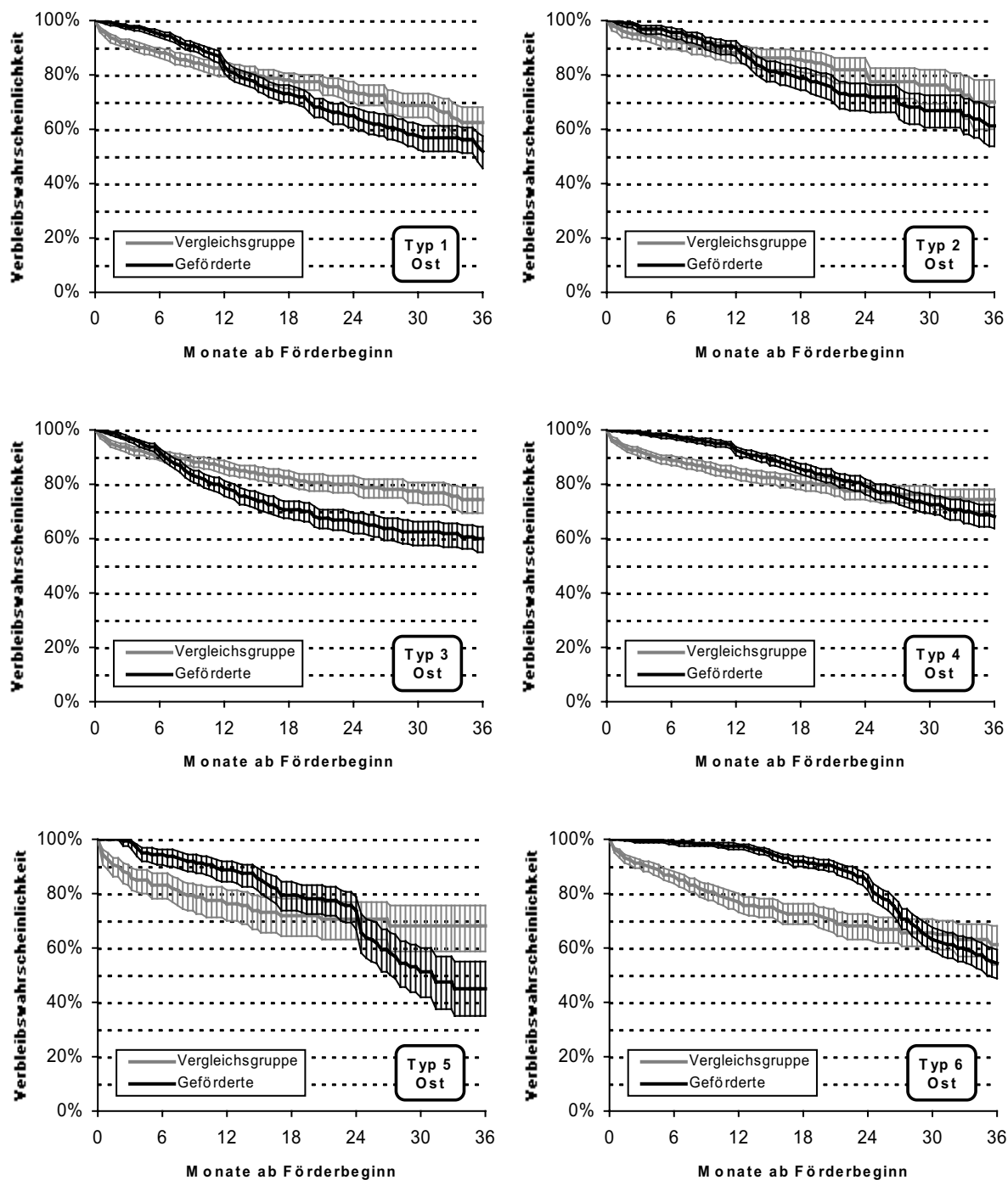
Verbleib in Arbeitslosigkeit bzw. beruflicher Weiterbildung aufgrund mangelnder Integration in ungeforderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung vor der Reform der Weiterbildungsförderung (Männer)

Anmerkung: vgl. Abbildung 62.

Quelle: Evaluationsbericht 2005 von Modul 1b.

Abbildung 65

Verbleib in Arbeitslosigkeit bzw. beruflicher Weiterbildung aufgrund mangelnder Integration in ungeforderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung vor der Reform der Weiterbildungsförderung (Ost)

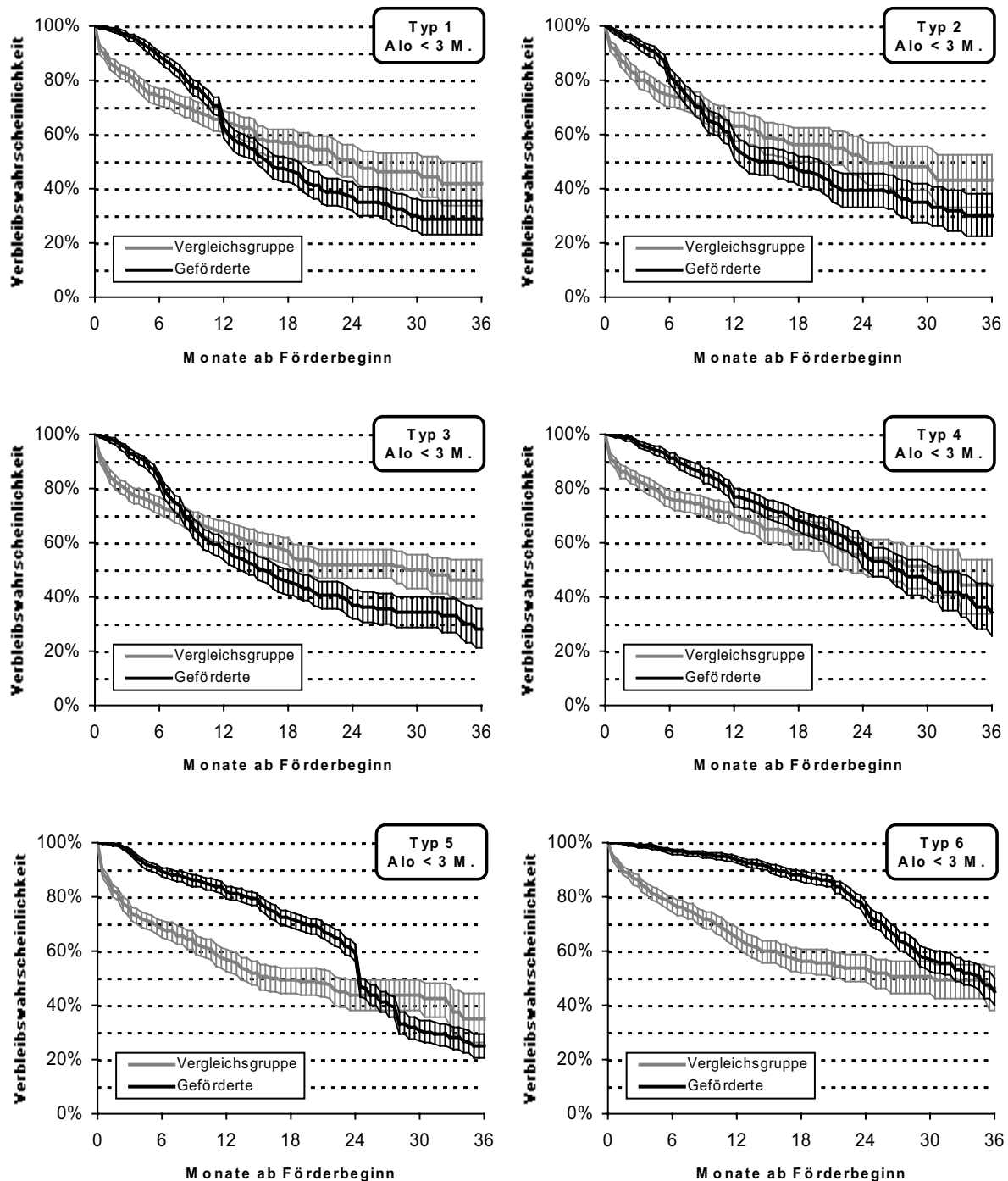


Anmerkung: Ost: Ostdeutschland mit Ausnahme von Berlin und Dresden; vgl. im Übrigen Abbildung 62.

Quelle: Evaluationsbericht 2005 von Modul 1b.

Abbildung 66

**Verbleib in Arbeitslosigkeit bzw. beruflicher Weiterbildung aufgrund mangelnder Integration in ungeforderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung vor der Reform der Weiterbildungsförderung
(Dauer der vorherigen Arbeitslosigkeit unter 3 Monate)**

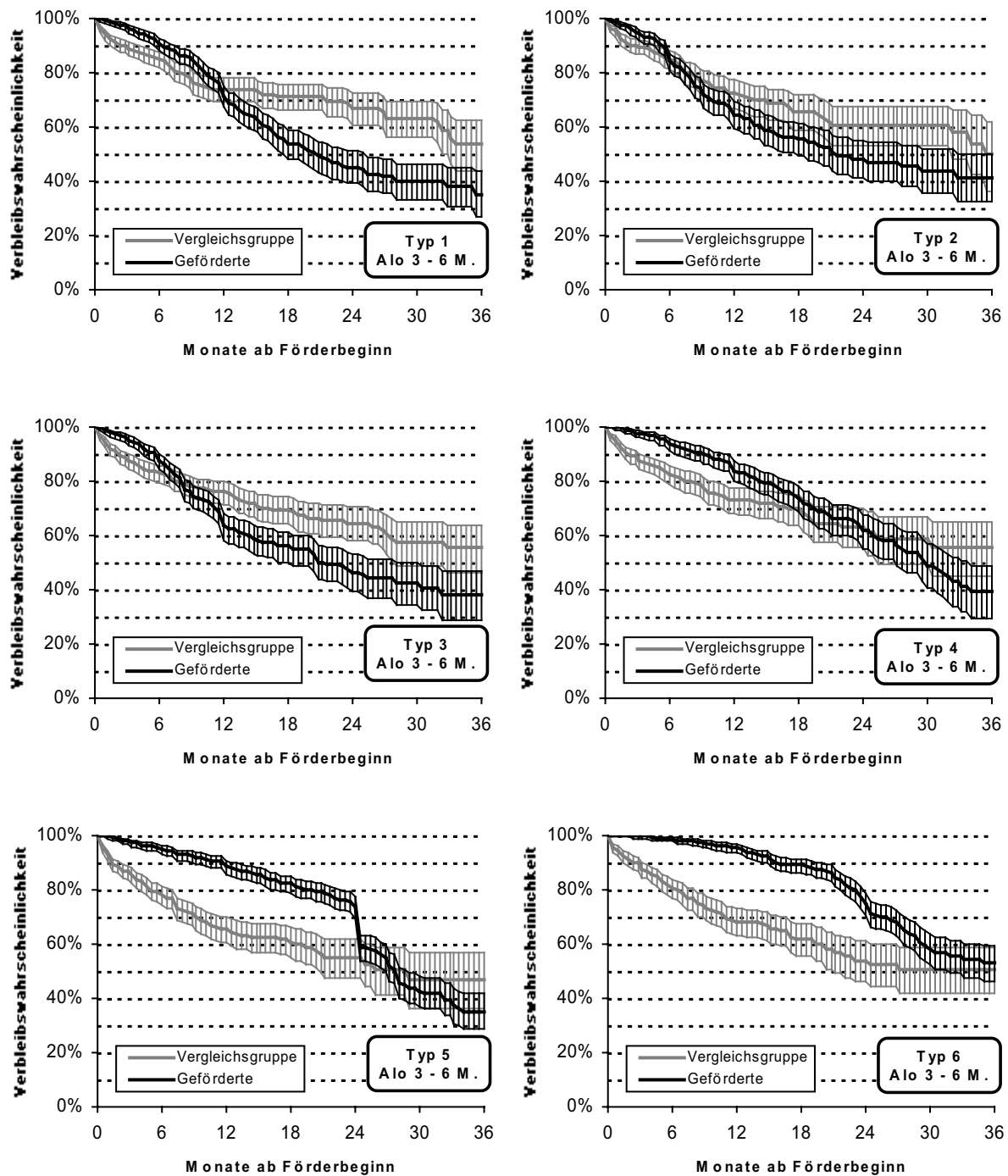


Anmerkung: vgl. Abbildung 62.

Quelle: Evaluationsbericht 2005 von Modul 1b.

Abbildung 67

**Verbleib in Arbeitslosigkeit bzw. beruflicher Weiterbildung aufgrund mangelnder Integration in ungeforderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung vor der Reform der Weiterbildungsförderung
(Dauer der vorherigen Arbeitslosigkeit 3 bis unter 6 Monate)**

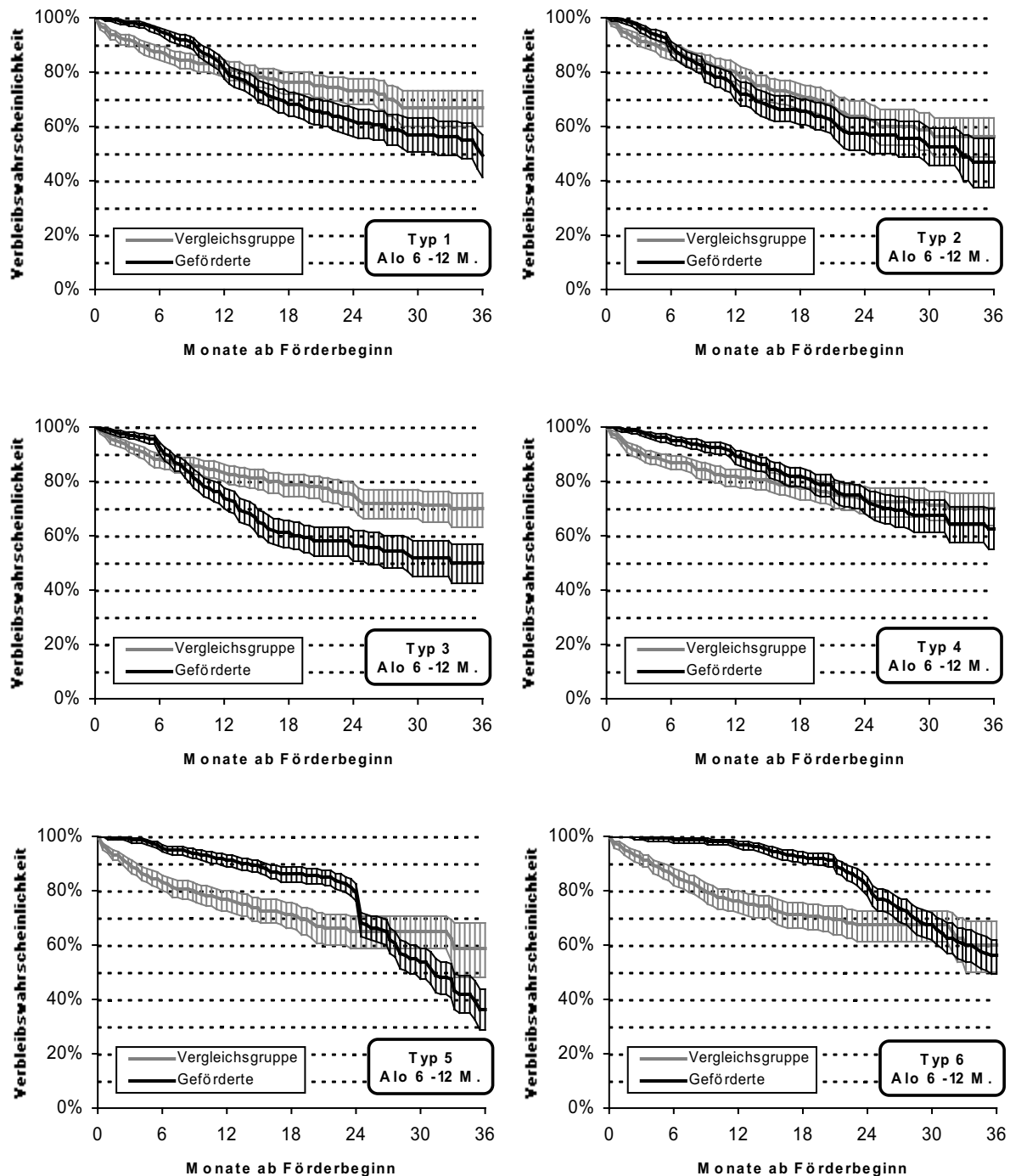


Anmerkung: vgl. Abbildung 62.

Quelle: Evaluationsbericht 2005 von Modul 1b.

Abbildung 68

**Verbleib in Arbeitslosigkeit bzw. beruflicher Weiterbildung aufgrund mangelnder Integration in ungeforderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung vor der Reform der Weiterbildungsförderung
(Dauer der vorherigen Arbeitslosigkeit 6 bis unter 12 Monate)**

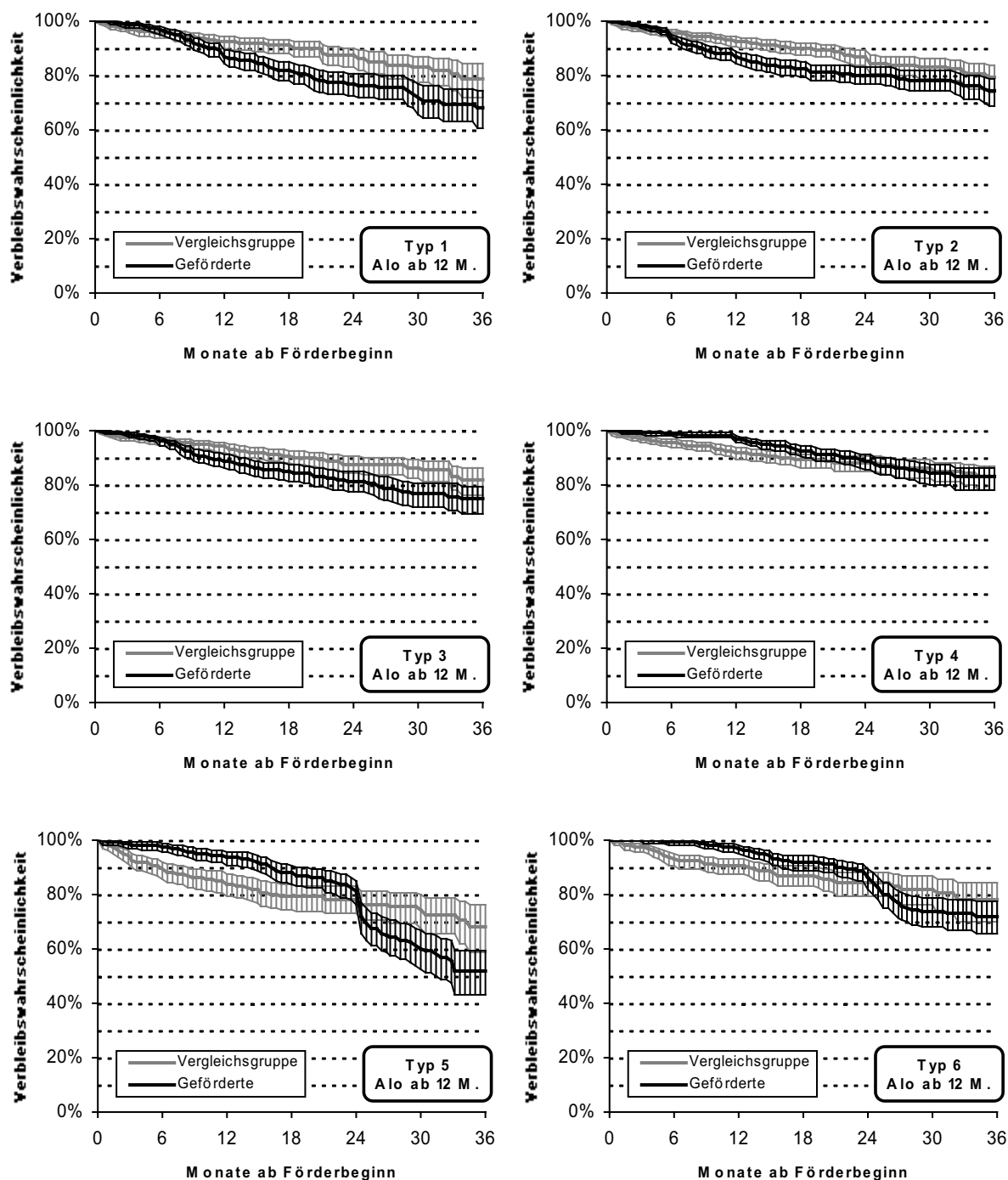


Anmerkung: vgl. Abbildung 62.

Quelle: Evaluationsbericht 2005 von Modul 1b.

Abbildung 69

**Verbleib in Arbeitslosigkeit bzw. beruflicher Weiterbildung aufgrund mangelnder Integration in ungeforderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung vor der Reform der Weiterbildungsförderung
(Dauer der vorherigen Arbeitslosigkeit mindestens 12 Monate)**

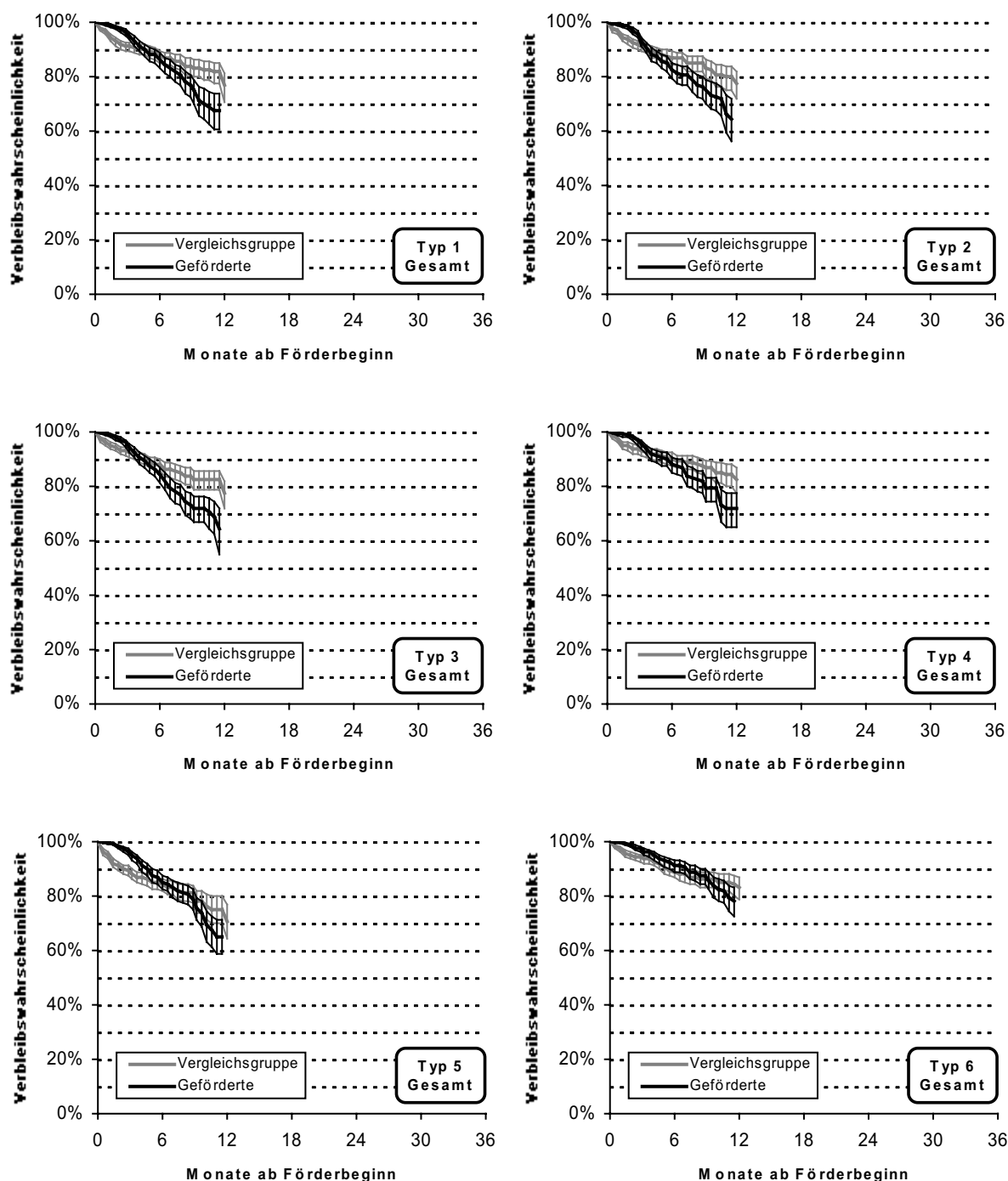


Anmerkung: vgl. Abbildung 62.

Quelle: Evaluationsbericht 2005 von Modul 1b.

Abbildung 70

Verbleib in Arbeitslosigkeit bzw. beruflicher Weiterbildung aufgrund mangelnder Integration in ungeforderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung nach der Reform der Weiterbildungsförderung



Anmerkung: Quantitative Wirkungsanalysen zur Untersuchung der Frage, inwieweit Arbeitslose, die zwischen Anfang 2003 und Mitte 2004 mit einer geförderten beruflichen Weiterbildung begannen, aufgrund dieser Weiterbildung früher als eine Vergleichsgruppe von Arbeitslosen ihre Arbeitslosigkeit (einschließlich Trainingsmaßnahmen) bzw. berufliche Weiterbildung durch die Aufnahme einer ungeforderten sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung beendeten. Als Förderung gelten Lohnkostenzuschüsse (insbesondere Eingliederungszuschüsse), ABM, Strukturanpassungsmaßnahmen, Beschäftigung schaffende Infrastrukturmaßnahmen, die Freie Förderung (§ 10 SGB III), die Beauftragung von Trägern mit Eingliederungsmaßnahmen (§ 421i SGB III), die berufliche Weiterbildung in einem anderen Maßnahmetyp, die Existenzgründungsförderung durch die Ich-AG und das Überbrückungsgeld sowie vom Europäischen Sozialfonds (ESF) mitfinanzierte zusätzliche arbeitsmarktpolitische Maßnahmen im Bereich des Bundes (ESF-BA-Programm). Dargestellt sind die Konfidenzbänder zum 95 Prozent-Niveau.

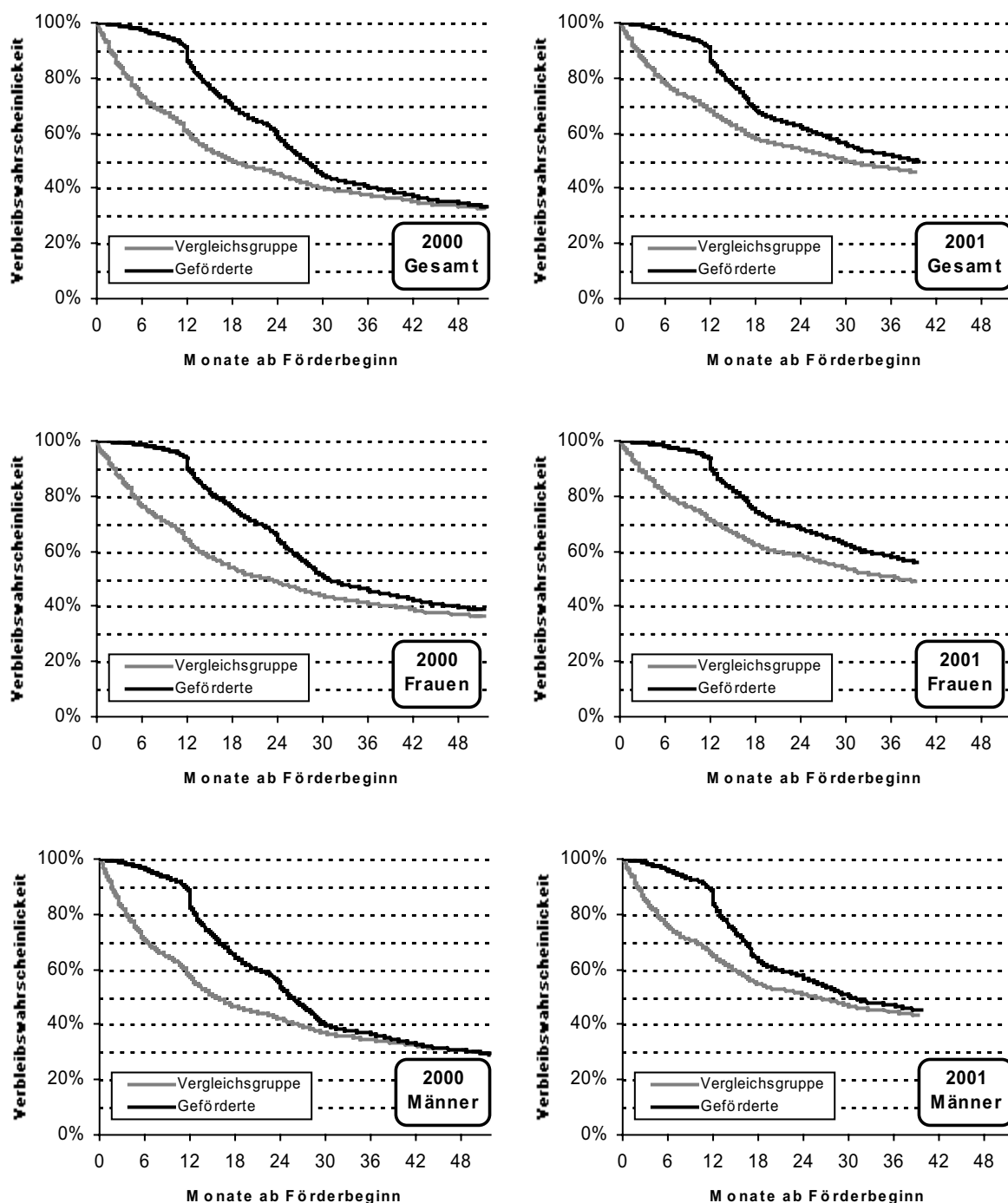
Quelle: Evaluationsbericht 2005 von Modul 1b.

Anhang 2

ABM

Abbildung 71

Verbleib in Arbeitslosigkeit bzw. ABM-Beschäftigung aufgrund mangelnder Arbeitsmarktintegration (2000 und 2001)

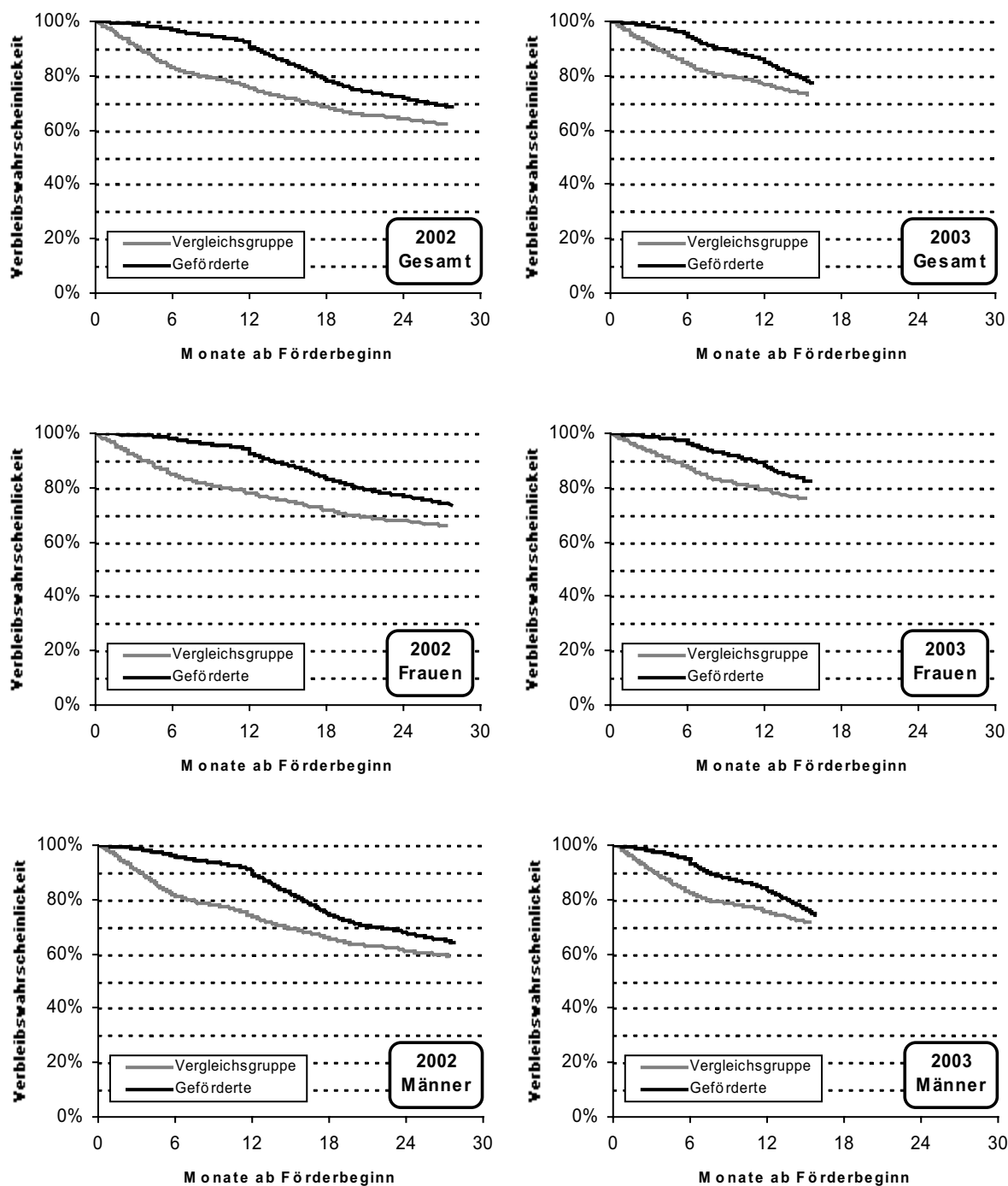


Anmerkung: Quantitative Wirkungsanalysen zur Untersuchung der Frage, inwieweit Arbeitslose, die im Jahr 2000 bzw. 2001 eine ABM-Beschäftigung aufnahmen, aufgrund dieser Tätigkeit früher als eine Vergleichsgruppe von Arbeitslosen ihre Arbeitslosigkeit bzw. ABM-Beschäftigung durch eine Integration in den allgemeinen Arbeitsmarkt beendeten. Als Integration in den allgemeinen Arbeitsmarkt wird dabei jeweils die Aufnahme einer abhängigen oder selbstständigen Tätigkeit (ohne ABM und traditionelle Strukturanpassungsmaßnahmen) einschließlich Ausbildung aufgefasst.

Quelle: Ergänzende Auswertungen zum Evaluationsbericht 2005 von Modul 1c.

Abbildung 72

Verbleib in Arbeitslosigkeit bzw. ABM-Beschäftigung aufgrund mangelnder Arbeitsmarktintegration (2002 und 2003)



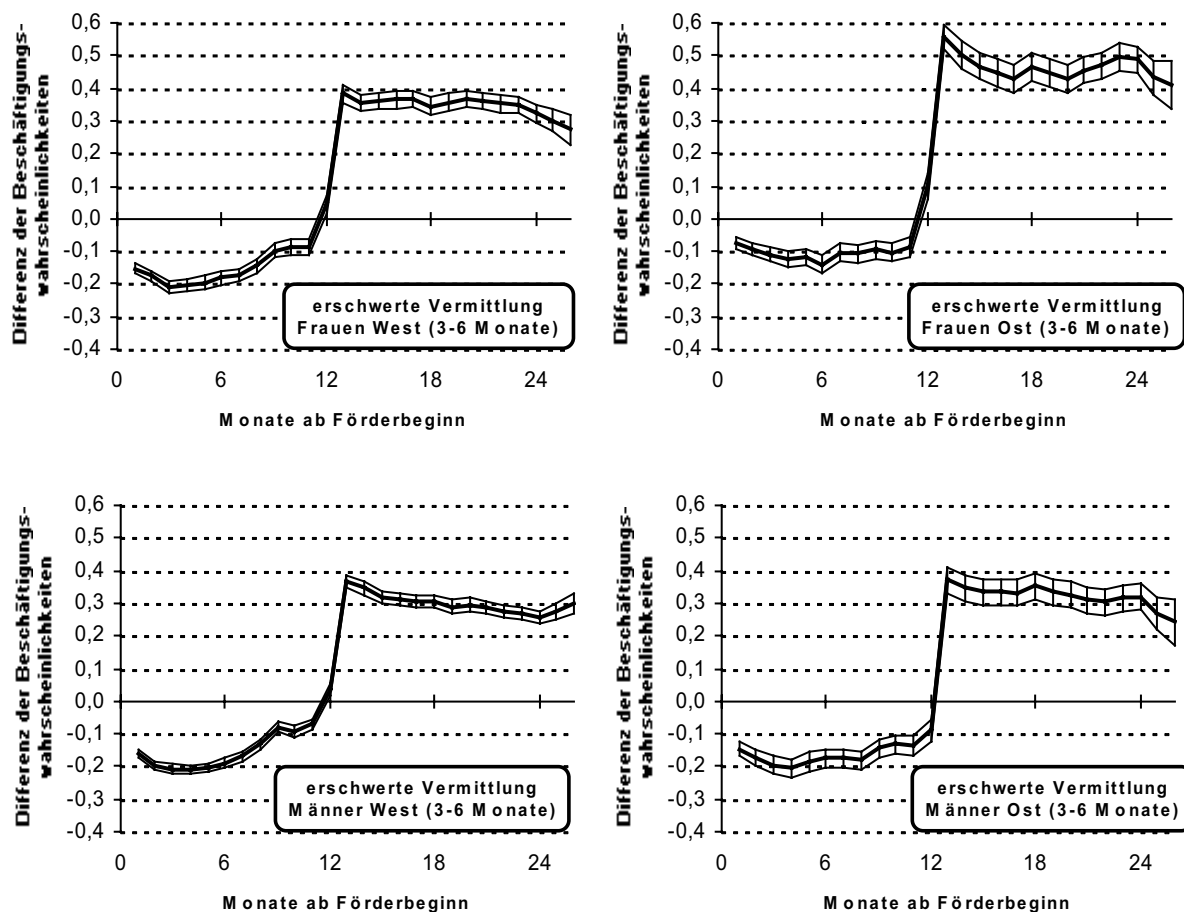
Anmerkung: Quantitative Wirkungsanalysen zur Untersuchung der Frage, inwieweit Arbeitslose, die im Jahr 2002 bzw. 2003 eine ABM-Beschäftigung aufnahmen, aufgrund dieser Tätigkeit früher als eine Vergleichsgruppe von Arbeitslosen ihre Arbeitslosigkeit bzw. ABM-Beschäftigung durch eine Integration in den allgemeinen Arbeitsmarkt beendeten. Als Integration in den allgemeinen Arbeitsmarkt wird dabei jeweils die Aufnahme einer abhängigen oder selbstständigen Tätigkeit (ohne ABM und traditionelle Struktur Anpassungsmaßnahmen) einschließlich Ausbildung aufgefasst.
Quelle: Ergänzende Auswertungen zum Evaluationsbericht 2005 von Modul 1c.

Anhang 3

Eingliederungszuschüsse

Abbildung 73

Ausübung einer ungeforderten sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung aufgrund geförderter Beschäftigung (Eingliederungszuschuss bei erschwelter Vermittlung mit einer Förderdauer von 3 bis 6 Monaten)

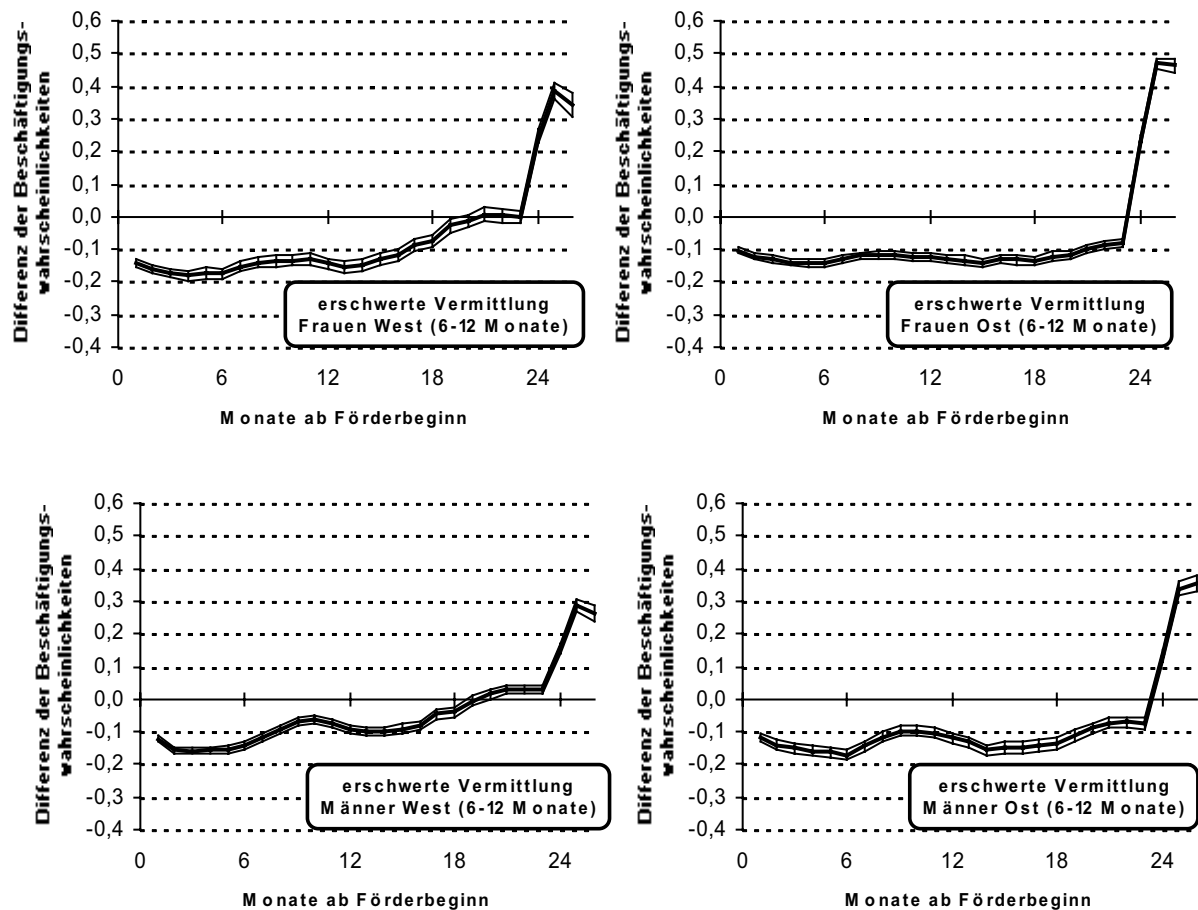


Anmerkung: Quantitative Wirkungsanalysen zur Untersuchung der Frage, inwieweit zuvor Arbeitslose, die im 2. Quartal 2002 eine durch einen Eingliederungszuschuss geförderte Beschäftigung aufnahmen, häufiger als eine Vergleichsgruppe von Arbeitslosen eine ungeforderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung ausübten. Als Förderung gelten Eingliederungszuschüsse einschließlich der Nachbeschäftigungsfrist, ABM, Strukturanpassungsmaßnahmen, Beschäftigung schaffende Infrastrukturmaßnahmen sowie zwei weitere Lohnkostenzuschüsse (Beschäftigungshilfen für Langzeitarbeitslose und Einstellungszuschuss bei Vertretung). Dargestellt sind die Konfidenzbänder zum 95 Prozent-Niveau.

Quelle: Evaluationsbericht 2005 von Modul 1d.

Abbildung 74

Ausübung einer ungeforderten sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung aufgrund geförderter Beschäftigung (Eingliederungszuschuss bei erschwelter Vermittlung mit einer Förderdauer von 6 bis 12 Monaten)

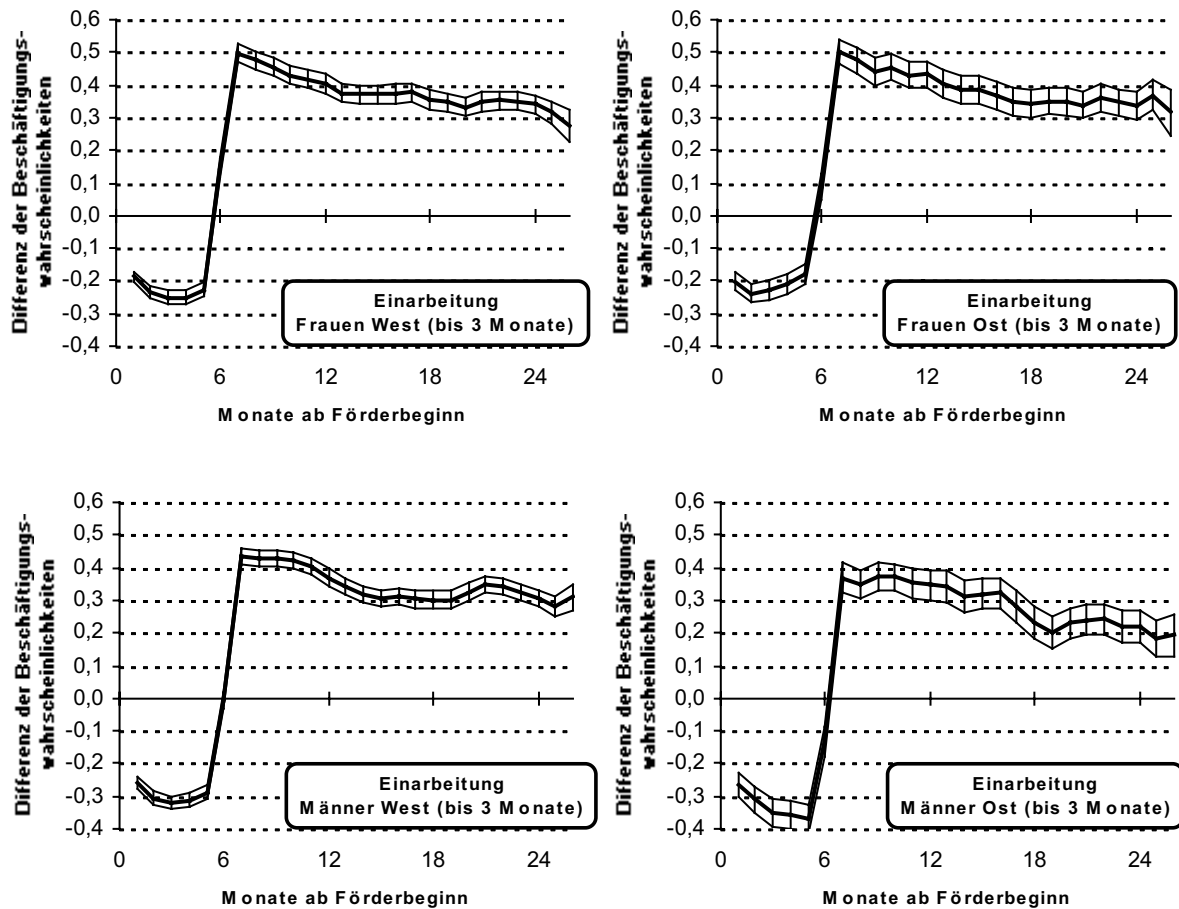


Anmerkung: vgl. Abbildung 73.

Quelle: Evaluationsbericht 2005 von Modul 1d.

Abbildung 75

Ausübung einer ungeforderten sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung aufgrund geförderter Beschäftigung (Eingliederungszuschuss bei Einarbeitung mit einer Förderdauer bis 3 Monate)

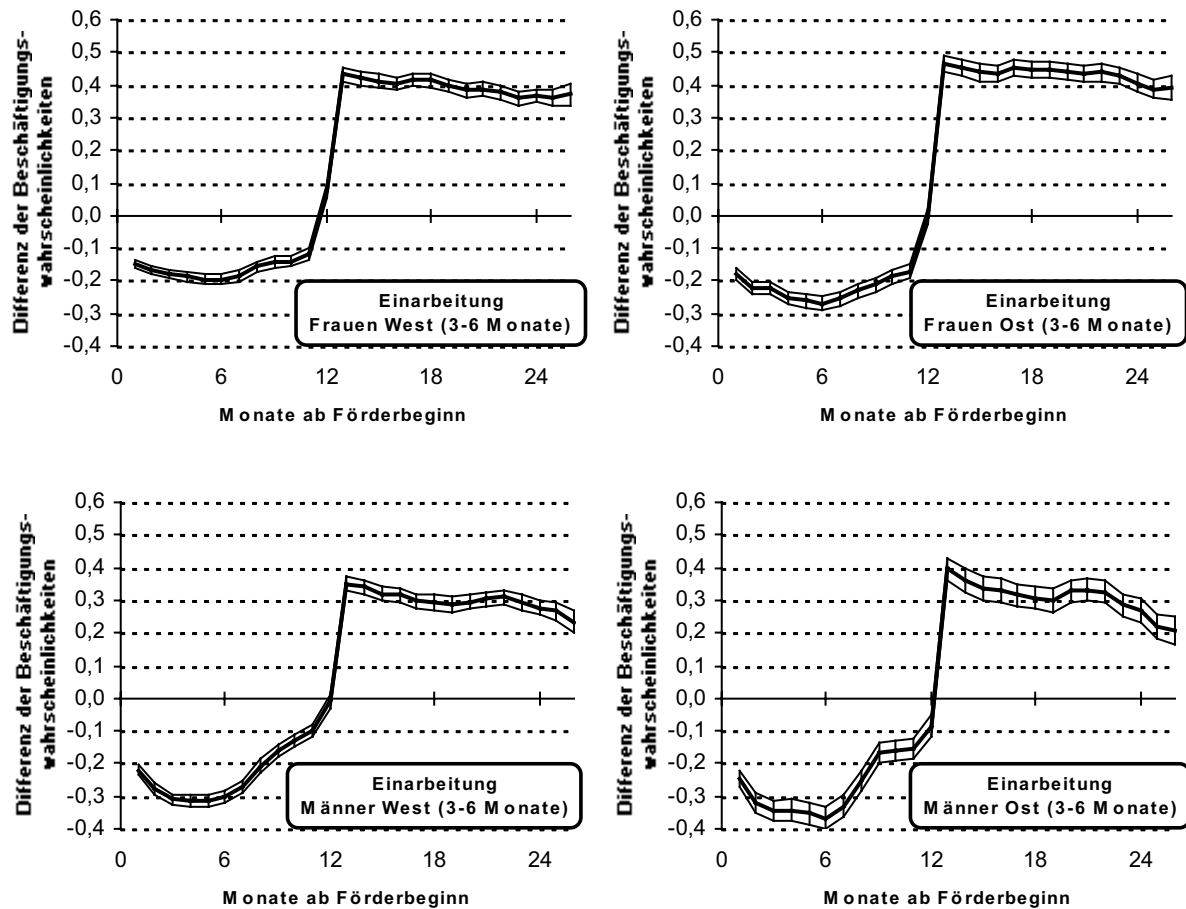


Anmerkung: vgl. Abbildung 73.

Quelle: Evaluationsbericht 2005 von Modul 1d.

Abbildung 76

Ausübung einer ungeforderten sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung aufgrund geförderter Beschäftigung (Eingliederungszuschuss bei Einarbeitung mit einer Förderdauer von 3 bis 6 Monaten)

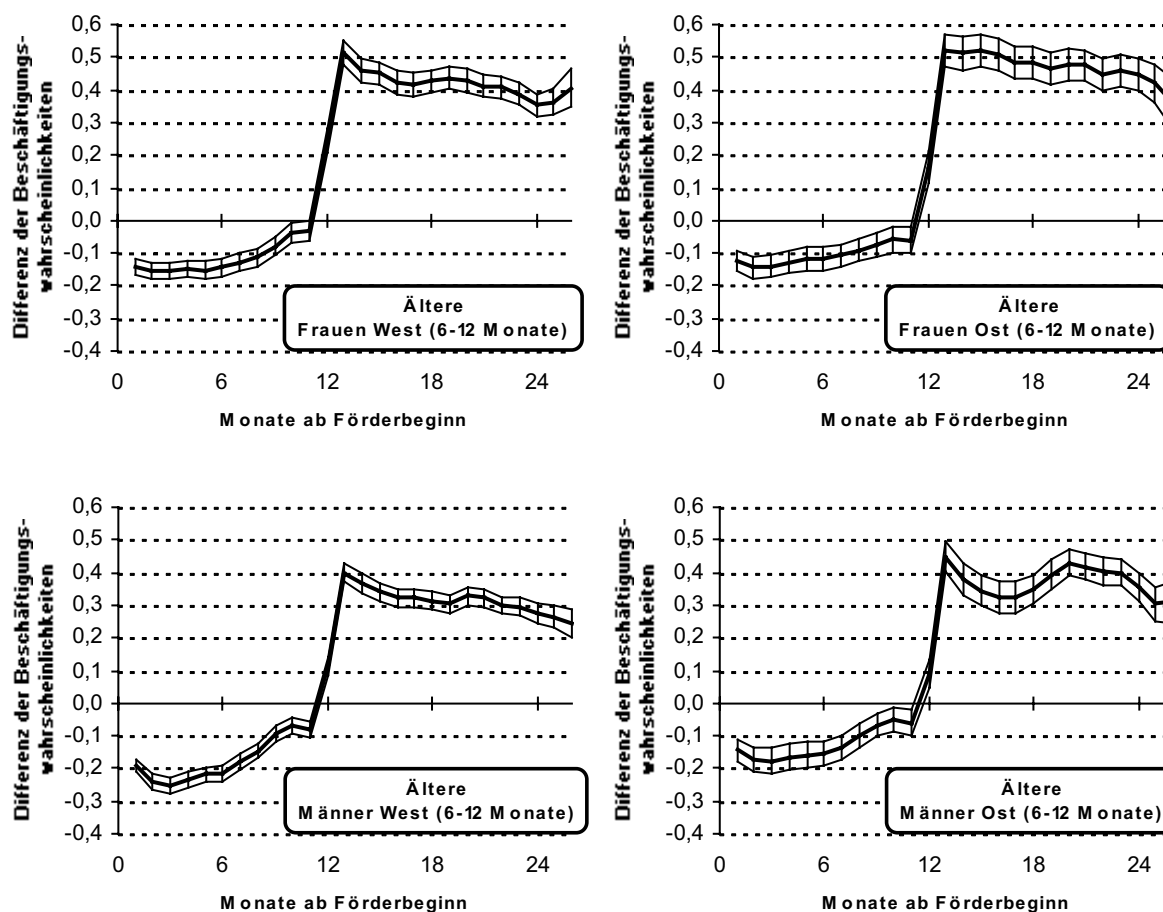


Anmerkung: vgl. Abbildung 73.

Quelle: Evaluationsbericht 2005 von Modul 1d.

Abbildung 77

Ausübung einer ungeforderten sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung aufgrund geförderter Beschäftigung (Eingliederungszuschuss für Ältere mit einer Förderdauer von 6 bis 12 Monaten)



Anmerkung: Quantitative Wirkungsanalysen zur Untersuchung der Frage, inwieweit zuvor Arbeitslose, die im 2. Quartal 2002 eine durch einen Eingliederungszuschuss geförderte Beschäftigung aufnahmen, häufiger als eine Vergleichsgruppe von Arbeitslosen eine ungeforderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung ausübten. Als Förderung gelten Eingliederungszuschüsse, ABM, Struktur Anpassungsmaßnahmen, Beschäftigung schaffende Infrastrukturmaßnahmen sowie zwei weitere Lohnkostenzuschüsse (Beschäftigungshilfen für Langzeitarbeitslose und Einstellungszuschuss bei Vertretung). Dargestellt sind die Konfidenzbänder zum 95 Prozent-Niveau.

Quelle: Evaluationsbericht 2005 von Modul 1d.